Série A N° 100 UNIVERSITÉ DE STRASBOURG
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES

LE MANDAT ANGLAIS SUR L'IRAK

Son origine, son évolution, sa fin

THÈSE POUR LE DOCTORAT D'ÉTAT

(Sciences politiques et économiques)

Présentée et soutenue le 17 Mars 1937

PAR

Rachad KODSI

LICENCIÉ ÈS LETTRES

Jury de la Thèse :

Président : M. R. REDSLOB, Professeur.

Suffragants : MM. R. CAPITANT, Professeur.
C. EISENMANN, Professeur.

PARIS
LES PRESSES MODERNES
96, Galerie Beaujolais - Palais Royal

1937

Thèse Strasbourg
1937.

LE MANDAT ANGLAIS SUR L'IRAK

Son origine, son évolution, sa fin

Série A N° 100 UNIVERSITÉ DE STRASBOURG
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES

LE MANDAT ANGLAIS SUR L'IRAK

Son origine, son évolution, sa fin

THÈSE POUR LE DOCTORAT D'ÉTAT

(Sciences politiques et économiques)

Présentée et soutenue le 17 Mars 1937

PAR

Rachad KODSI
LICENCIÉ ÈS LETTRES

Jury de la Thèse :

Président : M. R. REDSLOB, Professeur.
Suffragants : MM. R. CAPITANT , Professeur.
C. EISENMANN, Professeur.

PARIS
LES PRESSES MODERNES
96, Galerie Beaujolais - Palais Royal
1937

* 39072

La Faculté n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

A LA MÉMOIRE DE MON PÈRE

A MA MÈRE

AVANT-PROPOS

La dislocation de l'Empire ottoman ne fut pas un événement inattendu dans la politique internationale. Elle était prévue depuis longtemps par les chancelleries. L'entrée en guerre de l'Empire ottoman permit de l'effectuer. Les Puissances qui avaient tout fait pour assurer l'intégrité et l'indépendance de cet Empire, trouvèrent le moment favorable pour se le partager. En attendant l'écrasement des Empires Centraux, et avec lui celui de l'Empire ottoman, l'Entente procéda sur le papier au partage de ce dernier. La victoire des Alliés ne leur donna pas les résultats qu'ils escomptaient; et leurs projets de partage de l'Empire ottoman ne connurent qu'une réalisation partielle. Sur les ruines du colosse ottoman, de jeunes Etats se sont formés, qui défendirent désespérément leur indépendance contre l'impérialisme des vainqueurs. Cependant, certains territoires de l'Empire n'ont pu échapper à l'emprise des Alliés. Ces territoires ne furent pas annexés par ceux-ci, mais seulement administrés par certains d'entre eux, selon les exigences d'une nouvelle institution du droit des gens qui prit naissance à la Conférence de la Paix, et qui est connue sous le nom de mandat international. L'objet de notre travail sera l'étude du mandat international appliqué à un de ces territoires, en l'occurrence à l'Irak.

Pour faire comprendre l'institution du mandat A et son application à l'Irak, nous étudierons, dans une introduction, la politique suivie pendant le dix-neuvième siècle et le début du vingtième siècle par les deux Grandes Puissances Occidentales : l'Angleterre et la France, à l'égard des régions de l'Empire ottoman qui feront l'objet du mandat A, et nous donnerons un aperçu des accords conclus pendant la guerre mondiale, relativement à ces régions, entre les deux Grandes Puissances devenues alliées et associées.

Puis, dans une première partie, nous étudierons la création de la nouvelle institution du mandat international et son application à l'Irak.

Enfin, dans une deuxième partie, nous étudierons la fin du mandat sur l'Irak et les conséquences qui en découlèrent.

Qu'il nous soit permis, avant d'aborder notre étude, d'exprimer à M. le Professeur Redslob, toute notre gratitude d'avoir bien voulu accepter la direction de notre travail et de nous avoir aidé à le mener à bonne fin.

INTRODUCTION

LES VISÉES DE L'ANGLETERRE ET DE LA FRANCE SUR LES RÉGIONS ARABES DE L'EMPIRE OTTOMAN

L'Angleterre était guidée, dans sa politique envers l'Empire ottoman, par le souci de protéger ses communications avec l'Inde. Il s'agissait de cette fameuse route des Indes, nerf vital de l'Empire britannique, dont M. J.-J. Chevallier a dit : « Faut-il répéter que l'un des soucis principaux de la politique anglaise est celui-ci : garantir la sécurité des communications impériales entre Londres qui est la tête de l'Empire et l'Inde qui en est le cœur ? Le jour où l'Angleterre serait coupée de l'Inde, ce serait la fin sans doute de la grandeur anglaise. C'est pourquoi l'Angleterre a cherché à s'installer partout où passe la route des Indes » (1). L'Angleterre tenait déjà les deux portes du couloir qu'est la mer Rouge : Aden et le canal de Suez. Elle désirait le contrôle total de la mer Rouge par sa mainmise sur l'Arabie. Mais, ce à quoi elle tenait le plus, c'était à s'assurer également le contrôle de la route terrestre de l'Inde. Le développement de l'aviation a rendu le contrôle de cette route terrestre plus urgent, car elle est en même temps la route aérienne vers l'Inde. Cette route terrestre et aérienne passait par l'Irak. La possession de l'Irak, ou tout au moins d'un droit de contrôle sur ce pays devenait une nécessité vitale pour l'Empire britannique (1). Ce n'est pas seulement cette importance stratégique capitale pour l'Empire, mais aussi l'appât de richesses appréciables faisait que l'Angleterre s'intéressait

(1) J.-J. Chevallier : L'Evolution de l'Empire britannique. Paris, 1930, T. II, p. 999.

(2) Ch.-A. Hooper : L'Irak et la S.D.N. Paris, 1928, p. 6.

à l'Irak. L'Irak renferme, en effet, dans son sous-sol, d'abondants gisements pétrolifères. De plus, la très grande fertilité de son sol allait permettre à l'Angleterre d'assurer, indépendamment de la production de la vallée du Nil, le coton nécessaire aux filatures de Manchester.

Toutes ces raisons poussaient l'Angleterre à hâter le partage de l'Empire ottoman. L'antagonisme de ses intérêts et de ceux de la France qui convoitait aussi ces régions, l'obligea de s'adresser à la Russie. En 1886, le gouvernement britannique invita le gouvernement russe à donner son adhésion à un partage éventuel de l'Empire ottoman en zones d'influence ; le pays qui est situé au Nord de Bagdad devait appartenir à la Russie et celui qui est au Sud à l'Angleterre (3). L'antagonisme des intérêts russes et anglais au Pamir et en Perse obligea l'Angleterre à renoncer, dès 1888, à l'appui de la Russie et à s'adresser à l'Allemagne qui, espérait-elle, n'avait pas d'intérêts opposés aux siens dans l'Empire ottoman. En 1895, Lord Salisbury proposa au Kaiser Guillaume II le partage de l'Empire ottoman en zones d'influence. Mais le Kaiser avait aussi une politique bien déterminée à l'égard de l'Empire ottoman; politique du Bagdad-Bahn qui, si elle avait réussi, aurait abouti à la ruine de l'Empire britannique. L'Angleterre voyant ses projets contrecarrés par la Russie et par l'Allemagne, se tourna vers la France, dont les ambitions étaient plus modestes. Ce que la France cherchait, ce n'était ni l'écroulement de l'Empire britannique, ni la prise en tutelle de l'Empire ottoman, mais seulement la possession de la Syrie avec laquelle elle entretenait un commerce intense, et sur qui, son influence intellectuelle était prépondérante (4). La France suivait en Syrie une politique traditionnelle dont la manifestation la plus éclatante fut son intervention en 1860, au nom des Grandes Puissances, pour protéger les populations chrétiennes (5). La possession de la Syrie donnerait à la France, puissance musulmane, le con-

(3) Adamoff : Le partage de la Turquie d'Asie. Moscou, 1924 (trad. turque), p. 34.

(4) Hooper : ouv. cité, p. 6.

(5) Achille Mestre : Protectorat catholique de la France en Orient. *Rev. pol. et parlem.*, 1924, T. III, p. 1924 et suiv.

Lenail : Discours à la Chambre des Députés. *Asie Française*, n° 181, avril 1920, p. 130 et suiv.

trôle d'un des centres de l'Islam (6) et lui fournirait les étapes maritimes nécessaires aux communications à établir avec ses possessions d'Extrême-Orient; ainsi que des bases militaires et stratégiques dans la Méditerranée orientale.

Cette politique française au Levant, si elle lésait quelque peu les intérêts britanniques, ne contrecarrait pas de front les desseins de l'Angleterre. En politique, plus que partout ailleurs, entre plusieurs maux, il faut choisir le moindre. Pour résister aux ambitions russes et surtout allemandes, il fallait à l'Angleterre un allié. Cet allié, l'Angleterre le trouva en la France. Elle entretenait, en effet, des rapports cordiaux avec celle-ci, depuis qu'elle lui avait abandonné le Maroc, moyennant l'abandon par la France de l'Egypte en contrepartie. La France était toute disposée à appuyer la politique de l'Angleterre en Arabie, si, en compensation, elle obtenait la Syrie. De son côté, l'Angleterre était prête à faire cette concession. L'Entente cordiale réalisée par la convention du 18 avril 1904 entre la France et l'Angleterre, s'étendait à présent au partage du reste de l'Empire ottoman. Mais hélas, les événements devancent les marchandages et la guerre mondiale vint détourner l'attention des deux alliés vers des problèmes plus urgents.

I. — Les accords de la période 1914-1918

Pendant cette période, la France ayant son territoire envahi, et luttant par tous les moyens pour résister à l'envahisseur, ne voulait pas qu'on posât la question du partage de l'Empire ottoman. Bien plus, l'Empire ottoman n'étant pas encore entré en guerre, il fallait l'attirer dans le camp de l'Entente et le soustraire à celui des Empires Centraux. Mais si la France, tant éprouvée par la guerre, n'osait pas songer à imposer pour le moment à autrui le mal dont elle souffrait elle-même, ses alliés, beaucoup moins éprouvés qu'elle, ne partageaient pas son point de vue. L'entrée en guerre de l'Empire ottoman aux côtés des Empires Centraux vint précipiter les choses. Dès janvier 1915, les Anglais élaboraient un projet de partage de l'Empire ottoman destiné à faire entrer les Etats balkaniques dans la lutte

(6) E. Flandin : Discours au Sénat en 1921, séance du 5 et 6 avril. *Asie Française,* mai 1921, p. 192.

comme alliés de l'Entente. De son côté, la Russie voulait à tout prix atteindre la mer chaude et posséder Constantinople. A l'insu de la France, la question du partage de l'Empire ottoman fut donc posée. Après des échanges de notes entre les trois Grandes Puissances Occidentales de l'Entente, le 4 mars 1915, le ministre des affaires étrangères russe, M. Sazanoff, envoyait son fameux mémorandum à l'Angleterre et à la France (7). Le gouvernement français se déroba et donna une réponse évasive le 8 mars. Le 15 mars, l'Angleterre répondait affirmativement, en présentant ses propres revendications, où l'on trouve entre autres, celle relative à la conservation du Hedjaz et de l'Arabie sous l'administration d'un Etat musulman (8) ; revendication faite, sans doute, pour satisfaire ses sujets musulmans de l'Inde. Le 25 mars, l'Angleterre insista pour le partage de ce qui restait de l'Empire ottoman, en zones d'influence.

Pendant ces tractations entre les alliés, les événements se précipitaient. L'Angleterre qui avait des intérêts vitaux partout, voyait la guerre se dérouler à son désavantage, surtout dans cette partie de l'Empire ottoman qu'était l'Arabie. En effet, sans parler du canal de Suez, où il s'agissait de protéger la route des Indes, l'activité militaire anglaise en Irak se trouvait suscitée par le besoin impérieux de protéger l'exploitation de l'Anglo-Persian Oil C° (9). A cet effet, dès le mois d'octobre 1914, des contingents anglais furent concentrés aux îles Bahrein. Le 6 novembre, ils débarquaient en Irak à Chat-el-Arab, et les hostilités commençaient à l'avantage des Ottomans. Le corps expéditionnaire anglais subissait échec sur échec. L'Angleterre chercha alors des alliés et sollicita l'aide des Arabes (10). Après avoir en vain cherché à attirer l'Emir du Nejd, Ibn Saoud dans le camp de l'Entente, elle se tourna vers le Chérif de la Mecque et essaya de l'entraîner à ses côtés, afin de redresser sa situation militaire si compromise à Chat-el-Arab. Avant même l'entrée de l'Empire ottoman en guerre et afin de parer à cette éventualité, l'Angleterre avait déjà dépêché un de ses représentants auprès du Chérif de la Mecque, en vue de connaître ses projets. Le Chérif répondit qu'il agirait d'après les préceptes

(7) Georges Samné : L'Europe Nouvelle, 19 octobre 1918, p. 1936.
(8) *Ibidem.*
(9) Léon Krajewski : Le Nejd et les Wahabites, p. 112 et suiv.
(10) Hooper : ouv. cité, p. 10, et E. Young : La révolte arabe, T. I, p. 130 et suiv., et p. 104 ; T. II, p. 16.

coraniques. Cependant, l'Angleterre ne perdit pas l'espoir d'attirer les Arabes dans le camp des alliés, car elle n'ignorait pas les dissensions qui divisaient les deux éléments principaux de l'Empire ottoman : les Arabes et les Turcs. Le fossé s'approfondissant entre les Arabes et les Turcs par la politique inintelligente des Jeunes Turcs, l'occasion tant recherchée par l'Angleterre se présenta et aboutit à la signature de l'accord anglo-arabe de 1915-1916.

1° *L'accord anglo-arabe de janvier* 1916 (11).

Cet accord fut négocié entre le Chérif de la Mecque, Hussein Ibn Ali du côté arabe et Sir H. Mac-Mahon, haut commissaire britannique en Egypte du côté anglais. Il avait pour but d'obtenir l'aide militaire, ou du moins la neutralité des Arabes de ces régions en retour de leur indépendance (12). L'accord découle d'une série de lettres échangées entre les négociateurs. Comme prix de l'aide qu'apportaient les Arabes à l'Entente contre la Turquie et son alliée l'Allemagne, le Chérif Hussein avait demandé à l'Angleterre et à ses alliés de reconnaître « l'indépendance des pays arabes limités au Nord par Mersina, Adana jusqu'au 37e degré de latitude sur lequel se trouvent Biredjik, Ourfa, Mardine, Djezireh, Ahmadiah, jusqu'à la frontière persane; à l'Est par la frontière persane jusqu'au golfe Persique; au Sud par l'océan Indien, à l'exception de la colonie d'Aden qui resterait en dehors de ces limites; à l'Ouest par la mer Rouge et la Méditerranée jusqu'à Mersine (14).

Le 30 août 1915, dans sa réponse à la lettre du Chérif, Sir H. Mac-Mahon, après avoir affirmé l'identité des vues arabes et anglaises et déclaré que « les intérêts arabes sont les intérêts anglais et vice-versa », ajoutait que la discussion de la question des frontières lui semblait prématurée.

Dans sa lettre du 9 septembre 1915, le Chérif Hussein insistait sur la question des frontières et regrettait que Sir H. Mac-Mahon considérât une question si essentielle avec froideur et hésitation.

(11) G. Diéna : Les Mandats internationaux. Académie de Droit international, *Recueil des Cours de la Haye*, T. V (1924 - IV), p. 215 et suiv.

(12) Hooper : ouv. cité, p. 8 et suiv., et Young : ouv. cité, T. I, p. 131 et suiv.

(13) Hooper : ouv. cité, p. 6.

(14) Lettre du Chérif de la Mecque à Sir H. Mac-Mahon, du 14 juillet 1915.

Le 25 octobre, le Haut-Commissaire britannique répondait par une lettre dans laquelle il communiquait au nom du gouvernement de Sa Majesté Britannique au Chérif de la Mecque, notamment ce qui suit :

« Les districts de Mersina, Alexandrette et certaines parties de la Syrie situées à l'Ouest des districts de Damas, Homs, Hama et Alep, ne peuvent pas être considérés comme purement arabes et doivent par conséquent être exclus des limites désirées.

Avec ces modifications, et sans préjudice de certains traités conclus entre nous et quelques chefs arabes, nous acceptons ces limites.

En ce qui concerne les parties de ces territoires comprises dans ces limites et au sujet desquelles l'Angleterre est libre d'agir sans porter préjudice aux intérêts de son alliée, la France, j'ai reçu du gouvernement de la Grande-Bretagne le pouvoir de conclure le pacte suivant et de répondre comme il suit à votre lettre :

1° Tenant compte des modifications qui précèdent, la Grande-Bretagne est prête à reconnaître et à appuyer l'indépendance des Arabes dans les territoires compris dans les limites et frontières proposées par le Chérif de la Mecque.

2° La Grande-Bretagne garantit la sécurité des Lieux Saints contre toute agression étrangère et reconnaîtra leur individualité.

3° Lorsque la situation le permettra, la Grande-Bretagne donnera aux Arabes des conseils et les aidera à établir dans ces différentes contrées les formes gouvernementales qui paraîtront les plus adéquates.

4° D'autre part, il est entendu que les Arabes sont décidés à demander l'avis et les conseils de la seule Grande-Bretagne, et que les conseillers et fonctionnaires européens qui pourraient être nécessaires pour la constitution d'une forme administrative solide, seront anglais.

5° En ce qui concerne les Vilayets de Bagdad et le Basrah (Bassora) les Arabes reconnaîtront que la situation acquise et les intérêts de la Grande-Bretagne nécessitent des mesures spéciales de contrôle administratif, en vue de protéger ces territoires contre une agression étrangère, de développer le bien-être

des populations indigènes et de sauvegarder nos intérêts économiques réciproques. »

Dans sa lettre du 5 novembre 1915, le Chérif Hussein accepta les conditions anglaises, en admettant l'exclusion de Mersina et d'Adana; mais quant aux « provinces d'Alep et de Beyrouth et à leurs côtes, elles sont des provinces arabes, car il n'y a pas de différence entre un Arabe musulman et un Arabe chrétien. Ils descendent du même père ».

Sir H. Mac Mahon, dans sa lettre du 14 décembre, déclarait avoir pris en considération les observations qui lui avaient été soumises, sans toutefois pouvoir les accepter définitivement, étant donné que les intérêts de la France étaient en jeu.

Le 1er janvier 1916, dans une dernière lettre, le Chérif Hussein précisa sa position en déclarant qu'il consentirait à ajourner la question du Liban et du vilayet de Beyrouth, pour ne pas nuire à l'alliance franco-anglaise. Toutefois, il faisait cette réserve qu'une fois la guerre terminée, il saisirait la première occasion pour demander « ce dont aujourd'hui nous détournons les yeux, ce que nous laissons à la France de Beyrouth et de ses côtes ».

A la fin du même mois, Sir H. Mac-Mahon faisait savoir par une lettre au Chérif de la Mecque, qu'il avait reçu de son gouvernement l'ordre de l'informer que toutes ses demandes étaient acceptées.

Tel est le contenu de l'accord anglo-arabe de 1916, accord qui fut confirmé en 1918, lorsque, par l'entremise de l'agent du gouvernement britannique à Djeddah, Lord Curzon, après avoir remercié le Chérif Hussein d'avoir repoussé l'offre faite par les Turcs de signer avec les Arabes une paix séparée reconnaissant leur indépendance, affirma que l'Angleterre, d'accord avec ses alliés, confirmait ses engagements antérieurs (15).

2° *L'accord Sykes-Picot du* 11 *mai* 1916 (16).

Par l'accord anglo-arabe, l'Angleterre s'était ménagé une précieuse collaboration pour elle et pour ses alliés, collabora-

(15) L. Krajewski : La création du royaume du Hedjaz. *Rev. pol. et parlem.*, 10 avril 1926, p. 441 et suiv.

(16) Diéna : ouv. cité, p. 215 et suiv.

A. Millot : Le mandat anglais sur l'Irak. *Rev. génér. de Dr Internat. pub.*, 1925, p. 83.

tion dont l'effet heureux était hors de doute; car, avant cet accord, les armées de l'Entente reculaient sur tous les fronts d'Orient. Cet accord assura, en outre, à la France et à l'Angleterre le loyalisme de leurs sujets musulmans et leur conduite si correcte pendant la guerre, alors qu'autrement il aurait été difficile de les soustraire aux influences de Constantinople.

Cependant, ce double effet moral et matériel n'était pas suffisant pour satisfaire les ambitions impérialistes des deux Principales Puissances de l'Entente. Elles cherchaient en Arabie, en dehors de la sauvegarde de leurs intérêts, des conquêtes ou tout au moins des zones d'influence. Il est vrai que l'une d'elles, l'Angleterre, en concluant cet accord, a sauvé les intérêts de l'Entente et les siens. De plus, elle s'est engagée par cet accord. Mais la Grande-Bretagne eut l'imprudence, si nous nous fions aux dires des diplomates, d'agir de son propre mouvement, sans consulter son alliée, la France.

Mais telle n'est pas, ce nous semble, toute la réalité. En effet, quelques semaines après la conclusion de l'accord anglo-arabe, le 11 mai 1916, cette même Angleterre concluait avec son alliée la France, l'accord Sykes-Picot, ainsi appelé du nom des deux plénipotentiaires qui le négocièrent et qui avait pour objet de délimiter les zones d'influence anglaise et française dans la presqu'île arabique. Le contenu de cet accord doit être cherché dans la correspondance échangée entre M. Paul Cambon, ambassadeur de France à Londres, et Sir Edouard Grey, ministre des affaires étrangères de Grande-Bretagne (17).

Il demeure entendu que :

1° La France et la Grande-Bretagne sont disposées à protéger un Etat arabe indépendant ou une Confédération d'Etats arabes dans les zones A et B. La France aura dans la zone A, qui englobe la Syrie intérieure avec les villes de Damas, Homs, Hama et Alep et une partie de la Haute Mésopotamie avec la ville de Mossoul, le droit de priorité sur les entreprises et les emprunts locaux; la Grande-Bretagne aura les mêmes droits dans la zone B qui englobe le territoire situé entre une ligne Haïffa-Tekrit au Nord et une ligne Akaba-Koweit au Sud.

La France dans la zone A, la Grande-Bretagne dans la zone

(17) Lettres de M. Paul Cambon, du 9 mai 1916, et de Sir E. Grey, du 15 et 16 mai 1916. *L'Asie Française*, août-novembre 1919, p. 243.

B seront les seules puissances autorisées à fournir des conseillers ou des fonctionnaires étrangers, à la demande de l'Etat arabe ou de la Confédération d'Etats arabes.

2° La France, dans une zone bleue, comprenant la Syrie côtière ainsi que la Cilicie et les territoires à l'Est avec les villes d'Adana, Mersin, Marach, Ayintab, Urfa et Diarbékir; et la Grande-Bretagne dans une zone rouge comprenant la basse Mésopotamie avec les villes de Bagdad et de Basrah, seront autorisées à établir tel contrôle qu'elles désireront et qu'elles jugeront approprié après entente avec l'Etat arabe ou la Confédération d'Etats arabes.

3° Dans une zone brune comprenant la Palestine sera établie une administration internationale dont la forme devra être déterminée d'accord avec les autres Alliés et les représentants du Chérif de la Mecque.

Préalablement à cet échange de lettres, l'accord Sykes-Picot avait été communiqué au gouvernement tsariste, dans un aide-mémoire en date du 10 mars 1916 (18) et dont les principales clauses sont les suivantes :

1° Reconnaissance et protection d'un Etat arabe indépendant ou d'une Confédération d'Etats arabes dans les zones territoriales désignées par les deux lettres A et B, sous la souveraineté d'un prince arabe, avec situation privilégiée pour la France dans la zone A et pour l'Angleterre dans la zone B.

2° Reconnaissance des contrôles de la France dans une zone bleue et de l'Angleterre dans une zone rouge, et cela, après entente avec l'Etat arabe ou la Confédération d'Etats arabes.

3° Création dans une zone brune d'une administration internationale, sous forme à déterminer après consultation de la Russie et en accord ultérieur avec les autres alliés et les représentants du Chérif de la Mecque.

4° Octroi à l'Angleterre des ports de Haïffa et d'Akka et garantie au jour le jour d'une quantité d'eau du Tigre et de l'Euphrate. De plus, promesse du gouvernement britannique de n'entreprendre aucune négociation pour la cession de ces territoires à une tierce puissance sans le consentement du gouvernement français.

(18) *L'Asie Française*, janvier 1921, p. 15.

5° Reconnaissance, comme port franc, d'Alexandrette pour le commerce britannique et de Haïffa pour celui de la France, de ses colonies et de ses protectorats.

Puis vient une série de clauses relatives au maintien de la situation actuelle dans le Sud de l'Arabie, au contrôle du commerce des armes dans cette région, et à la construction par la Grande-Bretagne d'une voie ferrée reliant Haïffa avec la zone B, etc...

On voit par là que les accords du mois de mai ne font en somme que confirmer les clauses de cet aide-mémoire. Les accords anglo-arabe et Sykes-Picot s'appliquaient, à peu de chose près, aux mêmes régions, mais proposaient des solutions diamétralement opposées. Alors que le premier reconnaissait la création d'un Etat arabe comprenant, sauf quelques légères restrictions, toute la péninsule arabique, le second divisait cette même péninsule en zones de contrôle et en zones d'influence. Il est vrai, et il faut le reconnaître, que les deux Grandes Puissances Occidentales avaient posé comme principe « le désir de détacher les Arabes des Turcs en facilitant la création d'un Etat arabe ou d'une Confédération d'Etats arabes », ce qui est tout à leur honneur, car elles rendaient ainsi hommage au principe des nationalités; mais il n'en demeure pas moins vrai que, tandis que l'une, en l'occurrence, la France, n'entrevoyait même pas encore ce que serait cet Etat ou cette Confédération d'Etats arabes ; l'autre, l'Angleterre, l'avait déjà spécifié dans un acte qui, si l'on en croit la diplomatie, est resté secret jusqu'en 1918. Si la France ignora l'accord Hussein-Mac-Mahon jusqu'en 1918, Hussein ignora également l'accord Sykes-Picot jusqu'à cette même date; cependant la France avait tout à gagner au premier traité, tandis que les Arabes avaient tout à perdre au second; car, de citoyens qu'ils étaient, ils allaient devenir sujets, et cela au prix de leurs propres efforts.

Par la suite, lorsque Paris et Londres eurent à discuter le droit des Etats issus de la guerre à siéger à la Conférence de Paris, cette dualité donna lieu à un échange de correspondance aigre-douce. Mais il était naturel que l'Angleterre se rangeât du côté de la France et reniât sa signature. La France était dans son droit en refusant de reconnaître l'accord anglo-arabe ; car elle n'avait pas participé, ni aux négociations de cet accord, ni à sa signature, bien qu'elle ait profité de tous ses avantages.

Du reste, la France fut à son tour, comme les Arabes, lésée dans ses intérêts par l'Angleterre. « Dans la répartition des mandats de tutelle à exercer sur les pays arabes, ou autres, soustraits à la domination du Sultan de Constantinople », écrivait M. H. Froideveaux, « le coq gaulois est réduit à la portion congrue, tandis que le léopard britannique s'octroie la part du lion » (19).

Quoiqu'il en soit, cet accord Sykes-Picot donnait à la France et à l'Angleterre des avantages non seulement économiques, mais aussi territoriaux, et comme tel, il dérogeait au droit des peuples de disposer d'eux-mêmes et violait le principe pour lequel les peuples avaient supporté quatre années de dures souffrances, nous voulons dire au principe des nationalités. Ce traité a donc un caractère « nettement impérialiste » (20).

II. — Les accords franco-anglais de la période 1918-1920

1° *L'accord anglo-français du* 15 *septembre* 1919

Cet accord avait pour but d'apporter quelques modifications à l'accord Sykes-Picot. A l'armistice, celui-ci subsistait encore de jure. Il donnait à la France le droit de contrôler la Syrie intérieure en y comprenant la région de Mossoul, et le droit d'annexer la Syrie côtière. L'Angleterre qui avait déjà entrevu la valeur des gisements pétrolifères de la région de Mossoul, n'entendait pas du tout les céder à la France. Pour cela, elle s'employa à tromper son allié dans l'intérêt de l'Empire britannique. Les Anglais prétextant les nécessités ressortissant à la conduite de la guerre, firent occuper la Syrie par leur armée, alors qu'en vertu de l'accord Sykes-Picot celle-ci revenait à la France. Connaissant l'intérêt que la France portait à la Syrie, où comme le disait M. Poincaré en 1912, la France

(19) H. Froideveaux : Les intérêts économiques français dans le Levant et le traité de paix avec la Turquie. *L'Asie Française*, juin 1920, p. 172.

(20) Discours de M. E. Lafont à la Chambre des Députés, 24 juin 1920 : « Les accords de 1916 étaient la traduction d'une politique nettement impérialiste, pour autant dire que c'était simplement dans l'esprit de ses prometteurs... »
et M. Herriot les qualifie de « défi au bon sens ».
Lettre de M. Herriot, du 4 décembre 1918. *L'Europe Nouvelle*, 21 décembre 1918, p. 2368.

avait des intérêts traditionnels (21), les Anglais espéraient par ce moyen amener la France à renoncer au vilayet de Mossoul qui lui revenait en vertu de l'accord du 11 mai 1916.

La France évidemment voulait obtenir l'évacuation de la Syrie par les troupes britanniques, pour les remplacer par les siennes propres. Mais elle ne pouvait l'obtenir de la Grande-Bretagne qu'en lui faisant d'autres concessions ; en l'occurence en lui abandonnant le vilayet de Mossoul. Le gouvernement de Londres était intransigeant à cet égard. Le 15 septembre 1919 la France se déclara prête à faire ce sacrifice, et l'accord fut conclu entre M. Lloyd Georges et M. Clémenceau, accord en vertu duquel les troupes anglaises allaient être remplacées par les troupes françaises en Syrie, la région de Mossoul revenant à la Grande-Bretagne.

Cet accord qui réglait les modalités de l'occupation militaire des territoires arabes au détriment de la France, produisit un grand mécontentement dans ce pays. M. Clémencau lui-même regretta d'avoir signé cet accord, déclarant que lorsqu'il l'avait signé il ignorait encore totalement la valeur des gisements pétrolifères de Mossoul (22).

Ce mécontentement eut pour résultat l'indemnisation de la France à San-Rémo.

2° *L'accord de San-Rémo du* 25 *avril* 1920

La conférence qui se tint dans cette ville eut pour résultat, en ce qui concerne les régions arabes de l'Empire ottoman, de porter le coup le plus rude au principe des nationalités et à la règle de l'interdiction de disposer de la chose d'autrui. Avant même la signature d'un traité de paix quelconque avec la Turquie, et sans tenir compte de l'accord anglo-arabe, les deux principales puissances alliées et associées partagèrent entre elles les territoires arabes détachés de l'Empire ottoman, conformément à l'accord Sykes-Picot et à l'accord franco-anglais du 15 septembre 1919.

Le Conseil Suprême dans ses décisions du 4, 7 mai et 21 août attribuait le mandat sur la Syrie à la France, les mandats sur

(21) Hooper : ouv. cité, p. 18.
(22) *Ibidem*, p. 18.

la Palestine et l'Irak à la Grande-Bretagne (23) ; et dans sa décision du 25 avril 1920, il confirmait les décisions précédentes. En outre, par suite du mécontentement produit en France par l'accord du 15 septembre 1919, celle-ci recevait 25 % de la production nette des pétroles de Mossoul.

(23) N. Bentwich : Le système des Mandats. *Rec. des Cours.* Académie du Dr. International, T. 29, 1929, p. 127.

PREMIÈRE PARTIE

LE MANDAT ANGLAIS SUR L'IRAK

CHAPITRE PRELIMINAIRE

LE SYSTÈME DU MANDAT INTERNATIONAL

Section I

L'origine du mandat international

A la conférence de Paris deux idées directrices, deux opinions divergentes se trouvèrent en présence, pour régler le sort des anciennes colonies allemandes et des territoires détachés de l'Empire ottoman. La première opinion, soutenue par les représentants de la France et de la Grande-Gretagne, voulait leur appliquer l'ancienne méthode de l'annexion pure et simple. A l'opposé, la seconde opinion, soutenue particulièrement par le Président Wilson, préconisait la non-annexion. C'est elle qui triompha par l'accord du 30 janvier 1919 (1).

Sur quoi reposait-elle ?

Elle partait du principe des nationalités ou du droit des peuples de disposer d'eux-mêmes. C'est ce principe qui est à la base de la nouvelle législation internationale. Mancini avait cru déjà, vers le milieu du siècle dernier, pouvoir fonder le droit des gens sur le principe des nationalités (2). Son système n'eut qu'un succès modéré à l'époque, mais l'idée était lancée.

(1) A. Millot : Contribution à l'étude des mandats internationaux. Paris, 1924, p. 115.
P. Fauchille : Traité de Dr. International public, T. I, 2e partie. Paris, 1922-1925, p. 815.

(2) Pasquale-Stanislao Mancini : Delle nationalità come fondamenti del diritto delle genti, 1854.

A la suite de la guerre, le président Wilson après avoir écarté délibérément toutes les annexions ou cessions de territoires faites sans le consentement des intéressés, avait repris les idées de Mancini. Il exposa ses vues dans son message du 8 janvier 1918 contenant les fameux quatorze points destinés à servir de programme de paix et dont le douzième point relatif à l'Empire ottoman était ainsi conçu :

« Aux parties turques du présent Empire ottoman seront assurées pleinement la souveraineté et la sécurité, mais les autres nationalités qui vivent actuellement sous le régime de cet Empire, doivent d'autre part, jouir d'une sécurité certaine d'existence et pouvoir se développer sans obstacles ; l'autonomie doit leur être donnée. » (3).

C'est alors que dans le cadre des idées wilsonniennes, le général Smuts, représentant de l'Union Sud-Africaine, présenta son système des mandats (4). Ce système basé sur les quatorze points du président Wilson peut être résumé comme suit (5) :

1° Disposition par la Société des Nations elle-même considérée comme un super-Etat des territoires détachés des Empires Centraux ;

2° Prohibition de toute annexion territoriale pour le présent et l'avenir ;

3° Pleine et entière application du principe des nationalités ;

4° En ce qui concerne les peuples mineurs et notamment les colonies allemandes et les territoires détachés de l'Empire ottoman, la Société des Nations doit en disposer, à condition de les administrer elle-même, directement, ou en en confiant l'administration à un Etat mandaté par elle, après avoir toutefois obtenu, si cela est possible, l'approbation des intéressés ;

5° Au cas où l'administration d'un de ces territoires serait confiée à un Etat mandaté par la Société des Nations, les droits et les obligations du mandataire devraient être définis et sa gestion contrôlée par la Société des Nations.

(3) L. Le Fur et G. Chaklaver : Recueil de textes de Droit International public. Paris, 1928, p. 245.
(4) Smuts : The league of Nations : a pratical suggestion ? Londres, 1918.
(5) Diéna : ouv. cité, p. 317.
Bentwich : ouv. cité, p. 121 et suiv.

S'inspirant des idées wilsonniennes et du projet de mandat du général Smuts, et poussés par l'idéal de la solidarité humaine, les législateurs de Versailles arrêtèrent les règles de l'article 19 du premier pacte de la Société des Nations voté le 13 février 1919. Cet article qui créait l'institution nouvelle du mandat international et posait les principes à suivre en la matière, devint après avoir subi quelques modifications, l'article 22 du pacte définitif de la Société des Nations voté par la Conférence le 28 avril 1919.

Ce régime de mandat international n'était plus conforme à l'idée que se faisaient du mandat les inspirateurs du système, mais s'inspirait en général des idées du président Wilson et de Smuts et constituait un compromis entre leur thèse et la thèse annexionniste.

Section II. — La notion du mandat A d'après l'article 22 du Pacte de la Société des Nations

L'article 22 du Pacte est rédigé d'une façon imprécise et ses termes prêtent à équivoque (6). Cependant, malgré ces défauts de rédaction, l'article 22 doit être considéré comme la charte, le texte constitutif des mandats internationaux. C'est de cet article que doivent être tirées les directives en matière des mandats.

L'alinéa premier introduit une nouveauté dans le droit des gens, à savoir l'existence dans le droit international des peuples mineurs, « des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne » et dont « le bien-être et le développement forment une mission sacrée de civilisation ».

Il ressort de là, qu'il existe une solidarité humaine qui doit avoir pour conséquence l'entr'aide entre les peuples, le devoir d'assistance des peuples majeurs envers les peuples mineurs. L'alinéa 22 déclare que l'accomplissement de cette « mission sacrée de civilisation » doit se réaliser par l'attribution de « la tutelle de ces peuples aux nations développées qui, en raison

(6) A. Verdross : Les fondements du droit international. Académie de Droit International, *Rec. des Cours*, T. 16, 1927. — I, p. 303 et 304.

de leurs ressources, de leurs expériences ou de leur position géographique, sont à même d'assurer cette responsabilité ».

Si l'alinéa 1er traduit un haut idéal de solidarité entre les peuples, cet alinéa 2 cache mal la prépondérance de la thèse annexionniste et des visées impérialistes ; et sa formule finale que les nations qui accepteraient cette mission « exerceraient cette tutelle en qualité de mandataires et au nom de la Ligue de Genève » n'y change rien. En effet, le terme « nations » trahit bien la préoccupation de l'Empire britannique d'accaparer, sous le couvert du mandat, le plus de territoires possible. Qui dit nation, ne dit pas Etat. Une nation peut ne pas être un Etat. Le contraire n'est pas vrai, car l'Etat n'est que l'expression juridique de la nation ou de plusieurs nations. Or, en disant, « nations » et non pas « Etats », le texte de l'alinéa 2 paraît vouloir attribuer des mandats non seulement à des Etats, mais aussi à des nations qui ne forment pas des Etats, ou du moins ne constituent pas de véritables Etats, et par conséquent ne sont pas complètement indépendantes. Il est très caractéristique de remarquer que l'alinéa 1er emploie l'expression « Etats » en parlant des Etats à qui les colonies et les territoires, objet des mandats ont appartenu, et il dit expressément « colonies et territoires qui, à la suite de la guerre ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats... » En employant les mots « souveraineté » et « Etat », l'alinéa 1er voulait bien manifester que ces colonies et territoires appartenaient à des Etats dans le sens plein du mot. Il nous semble que les législateurs du Pacte en évitant l'emploi des expressions « souveraineté » et « Etats » dans l'alinéa 2 de l'article 22, ont agi sciemment et en connaissance de cause. Car, de cette façon, l'Angleterre va pouvoir accaparer le plus de territoire possible ; l'alinéa 2 en disant « nations » et non « Etats » allait permettre à des nations qui ne sont pas des Etats, et en l'occurrence aux Dominions britanniques, de se faire attribuer des mandats. C'est ce qui fut fait (7).

L'opposition des Dominions britanniques au système des mandats, au moins pour son application aux colonies allemandes qu'ils voulaient annexer, est bien faite pour confirmer notre manière de voir. La division des mandats en trois caté-

(7) P. Fauchille : ouv. cité, T. I, 2e partie, p. 829.

gories posée par l'alinéa 3 de l'article 22, ne résulte pas de l'alinéa 1er, pas plus qu'elle ne découle de la logique des choses. Elle est due en grande partie à cette opposition des Dominions britanniques, combinée avec celle du Japon à l'égard du système des mandats. Intransigeance qui eut donc pour résultat la création de différentes catégories de mandats et notamment celle du mandat C qui confère de larges pouvoirs au mandataire, et qui s'applique précisément aux colonies convoitées par ces nations et sur lesquelles elles se sont vues attribuer des mandats (8).

Les alinéas 7, 8 et 9 de l'article 22 contiennent des dispositions qui s'appliquent à tous les mandats. L'alinéa 7 impose au mandataire l'obligation de fournir au Conseil de la Société des Nations, un rapport annuel sur son administration dans le territoire soumis à sa tutelle. L'alinéa 8 prévoit la détermination des droits et des obligations du mandataire, soit par une convention entre le mandataire et la Société des Nations, soit à son défaut par le conseil de la Société des Nations, statuant d'office. Enfin, l'alinéa 9 prévoit la création d'une Commission Permanente des Mandats.

Telles sont les dispositions générales relatives à tous les mandats. Mais en vertu de l'alinéa 3 de l'article 22 et de la division des mandats en trois catégories A, B et C, les législateurs de l'article 22 ont été amenés à spécifier dans le même article, alinéa 4, 5 et 6 les règles spéciales à chacune des trois catégories indiquées.

Nous ne nous occuperons pas ici des alinéas 5 et 6 relatifs aux territoires africains et aux îles du Pacifique et qui sont en dehors de notre étude, mais exclusivement de l'alinéa 4. Cet alinéa s'applique aux territoires asiatiques détachés de l'Empire ottoman. Il est ainsi conçu : « Certaines communautés, qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman, ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue provisoirement, à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration, jusqu'au jour où elles seront capables de se conduire seules. Les vœux de ces communautés doivent être pris d'abord en considération pour le choix du mandataire. »

(8) A. Millot : Contribution à l'étude des mandats internationaux. Paris, 1924, p. 34 et suiv.

Cet alinéa dont les termes sont assez équivoques appelle certaines réflexions.

Après avoir reconnu la civilisation assez avancée de ces territoires, l'alinéa 4 dit « que leur existence comme nations indépendantes peut être roconnue provisoirement ». Qu'entendaient par là les législateurs du Pacte ? Voulait-on dire que ces territoires, en sortant de la guerre, s'étaient érigés en Etats indépendants, mais que cette indépendance n'était que provisoire, parce que l'application du mandat à ces Etats allait anéantir cette indépendance en la limitant ? Ainsi l'indépendance de ces territoires n'aurait été que temporaire. S'il en était ainsi, on peut dire que les législateurs de l'article 22 songeaient aux accords de 1916 en voulant leur donner une application provisoire. De sorte que, par une ironie du sort, ces territoires sortis de la guerre comme Etats souverains, allaient voir leur souveraineté limitée par la suite, par la paix en laquelle ils avaient mis tant d'espoirs.

Cette explication ne fut jamais admise. L'opinion courante considérait que ces Etats avaient alors une souveraineté limitée, provisoirement d'ailleurs, en attendant leur indépendance totale.

Cette dernière opinion, plus répandue, était aussi plus logique. Elle était mieux fondée et découlait du texte même de l'alinéa 4 de l'article 22. En effet, en lisant attentivement le texte, nous ne voyons nulle part l'expression « d'Etats provisoirement indépendants », mais nous lisons « comme nations provisoirement indépendantes », ce qui n'est pas la même chose.

Nous avons fait observer ci-dessus à propos de l'alinéa 2 du même article, qu'un Etat implique une nation et que cette nation ou ces nations qui constituent un Etat, par le fait même de leur érection en Etat, sont indépendantes. En un mot, une nation érigée en Etat est souveraine. Mais une nation non érigée en Etat n'est jamais complètement indépendante et par conséquent souveraine.

En effet, qu'est-ce qu'une nation ? La nation est un groupe d'hommes unis par des souvenirs communs, souvenirs de bons et de mauvais jours, souvenirs de victoires et de revers, d'hommes qui ont réalisé de grandes choses ensemble, et qui, ayant foi dans l'avenir de leur communauté, désirent vivre et travail-

ler ensemble, sous les mêmes lois, afin de réaliser un idéal qui leur est commun.

La nation ainsi définie n'est pas un Etat. Elle tend à se constituer en Etat. Mieux encore, elle est un Etat d'une manière latente. Elle possède les deux éléments d'ordre physique que suppose l'Etat : nous voulons dire, un territoire délimité et un peuple qui l'habite. Le troisième élément que suppose l'Etat, et qui est d'ordre psychologique ou juridique est en gestation : c'est le pouvoir. Les membres d'une nation ont bien la volonté de vivre ensemble ; mais tant qu'ils n'ont pas institué un organe commun qui les régit, ils ne forment pas encore un Etat. Ils formeront un Etat le jour où ils accepteront une domination. La reconnaissance ou acceptation de la domination résulte de la disposition générale du peuple qui consent à vivre sous son égide. Donc, ce sentiment collectif qui fonde la nation s'érigera en Etat lorsque les individus qui forment la communauté nationale accepteront une domination. Mais toute domination suppose des normes juridiques. L'Etat, comme nous l'avons défini plus haut, est l'expression juridique d'une ou de plusieurs nations (9). Nous disons l'expression juridique d'une ou de plusieurs nations ; car, un Etat peut être anational, c'est-à-dire formé de plusieurs nations. Dans ce dernier cas, l'Etat résulte de la convergence des volontés de plusieurs nations : l'Autriche-Hongrie. Ce cas est assez rare. Il se présente en général sous la forme d'un Etat fédéral au sein duquel plusieurs peuples, après avoir fondé des Etats distincts, se réunissent pour former un Etat commun qui primera les Etats particuliers.

Dans l'un comme dans l'autre cas, l'Etat naît immédiatement de la volonté du peuple. C'est cette origine populaire qui caractérise l'Etat.

L'Etat est souverain tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. Cette souveraineté de l'Etat n'est pas absolue mais relative. Elle est limitée par la nature même de l'Etat, par son processus de formation. En effet, l'Etat tire sa force de l'acceptation du peuple auquel il s'impose nous l'avons dit. Il faut donc que l'Etat accepte les droits primordiaux des individus qui le composent ; ce sont les droits de l'homme et du citoyen. C'est une première limitation de la domination de l'Etat. Une autre limi-

(9) Voir page 26.

tation à la souveraineté de l'Etat est dans le droit international. L'Etat limite conventionnellement sa souveraineté. Cette dernières limitation est une des conséquences de la solidarité humaine.

Outre ces limitations normales dues soit à la nature même de l'Etat, soit à l'interdépendance des peuples, la souveraineté de l'Etat peut être restreinte par un autre Etat : protectorat. Cependant ce n'est pas là la règle. Ce n'est qu'une exception.

En dehors des limitations ci-dessus, l'Etat est en général souverain. Il n'en est pas de même de la nation. L'indépendance d'une nation n'est nullement incompatible avec certaines limitations. Tant que la nation ne se constitue pas en Etat, elle n'est pas autonome. Son existence comme nation indépendante n'est pas incompatible avec son rattachement à une autre nation ayant déjà la forme d'un Etat. Ce rattachement peut être voulu par elle, soit à cause des liens ethniques, culturels ou autres qu'elle entretient avec cet Etat, soit parce qu'elle se sent attirée vers lui par ses institutions éprouvées et présentant une haute valeur tant morale que technique. Ce rattachement volontaire d'une nation à un Etat est rare. Il n'a pu avoir lieu que sous l'influence d'idées religieuses et sociales. Mais il peut être aussi imposé par la force. Dans ce dernier cas il est indéfendable. Il peut avoir encore pour cause l'aide qu'un Etat veut apporter à une nation afin de faciliter sa constitution en Etat. La communauté internationale peut aussi ordonner le rattachement d'une nation à un Etat à qui l'excellence de ses institutions et la régularité de son mécanisme permettent d'aider cette nation à se constituer en Etat. Dans ces deux derniers cas, le mobile du rattachement est moral et non intéressé. Il y a là un devoir des peuples avancés envers les retardataires. Ce rattachement peut être volontaire si la communauté internationale se charge de consulter la nation sur le choix de l'Etat auquel elle désire être rattachée. Pareille association, même si elle est faite à l'insu de la nation, ne porte pas atteinte à son indépendance ; car, elle est désintéressée et opérée dans l'intérêt même de la nation qui la subit. La nation demeure indépendante de l'Etat auquel elle est rattachée ; mais elle sera soumise aux conseils et à l'aide de l'Etat auquel elle est associée, afin de pouvoir se constituer en Etat. Or, les rédacteurs de l'article 22 du Pacte n'ont pas voulu autre

chose que la réalisation de pareille association. Ils ont voulu confier des nations non encore suffisamment développées pour se constituer en Etats, à des Etats qui, en raison de leurs ressources et de leurs expériences, sont en mesure d'assurer par leur aide et leurs conseils le développement des nations confiés à eux et leur permettre de se constituer en État. Ils ont voulu que le rattachement de ces nations aux Etats désignés par eux fût volontaire, et cela en consultant ces nations sur le choix des Etats auxquels elles désirent être rattachées pour les aider dans leur développement. Ces nations demeureront indépendantes des Etats auxquels elles sont associées. L'article 22 du Pacte reconnaît expressément l'indépendance de ces nations à l'égard des Etats mandataires, en les qualifiant de « nation provisoirement indépendante ». Ce qui est provisoire c'est cet état de « nations indépendantes » soumises aux conseils et à l'aide des mandataires et qui prendra fin par la reconnaissance des Etats indépendants que ces nations sont amenées à constituer sous l'égide des mandataires. A ce moment, l'association entre l'Etat mandataire et la nation sous mandat prendra fin et leurs relations seraient celles de deux Etats indépendants.

Telle est, à notre sens, la pensée des rédacteurs de l'article 22, surtout si l'on se souvient que les Grandes Puissances alliées et associées voulurent appliquer le système des mandats aux Pays de l'Europe Centrale et Orientale : Pologne, Tchécoslovaquie, puis qu'elles changèrent d'avis et les érigèrent en Etats. Il n'y a pas de raisons pour que le sort des territoires détachés de l'Empire ottoman soit différent. Ces territoires devront parvenir à leur complète indépendance par l'intermédiaire du mandat.

En outre, cet alinéa *in fine* stipule, que dans le choix du mandataire, l'avis de ces communautés doit être pris en considération.

Telles sont les dispositions spéciales de l'article 22 en ce qui concerne les mandats A.

Il ressort de cette analyse que :

1° Le but du mandat A est de donner à ces peuples la capacité « de se conduire seuls » ;

2° Le mandat A prend naissance par l'entente entre la

Société des Nations et un Etat dit mandataire, après consultation des habitants du territoire objet du mandat sur le choix du mandataire ;

3° Le mandat A confère une tutelle de droit international public instituée exclusivement au profit de la collectivité sous mandat ;

4° Le mandataire s'interdit de tirer un profit matériel de l'exécution de son mandat, ou d'annexer ou de placer le pays dont il a le mandat sous son protectorat. Son action doit être désintéressée et de caractère moral assez accusé ;

5° Le mandat A est gratuit, car il est une « mission sacrée de civilisation ;

6° Le mandat A est provisoire ; bien que sa durée soit indéterminée, puisqu'elle est fonction du développement de la collectivité sous mandat. Il devra prendre fin dès que le développement de la collectivité sous mandat sera assez avancé pour lui permettre de se gouverner seule. Cependant, sur ce point l'article 22 est trop laconique ; car, s'il était difficile de déterminer la date de la cessation du mandat, il n'en était pas de même pour les conditions de cessation du mandat, et notamment pour la forme sous laquelle le mandat doit prendre fin, conditions qui auraient pu être prévues d'avance ;

7° Le mandataire exerce son mandat au nom de la Société des Nations ;

8° La gestion du mandataire doit être soumise au contrôle effectif de la Société des Nations.

Enfin, l'article 22 omet aussi de délimiter les sphères de compétence de l'Assemblée et du Conseil de la Société des Nations en ce qui concerne le fonctionnement du système des mandats.

Nous avons ainsi dégagé les principaux caractères du mandat A. C'est à la lumière de ces traits que nous étudierons par la suite le mandat anglais sur l'Irak.

Section III. — La nature juridique du mandat A et la valeur du système du mandat international

Pour dégager la nature juridique du mandat A, nous nous reporterons tout d'abord à une institution du droit privé qui

porte le même nom. C'est en comparant le mandat du droit privé et le mandat international que nous arriverons à dégager la nature juridique spéciale de ce dernier.

Le mandat du droit privé est une opération qui a pour but de faire engager une personne par l'intermédiaire d'une autre personne. Il déroge ainsi au principe que les contrats ne lient que ceux qui les ont faits, c'est-à-dire que chacun ne peut être lié que par sa propre volonté. Le mandant est donc lié par les contrats passés par le mandataire. Tous les actes de ce dernier lorsqu'il agit en sa qualité de mandataire retombent sur le mandant. Car le mandataire agit dans l'intérêt du mandant.

Rien de tel dans le mandat international. Le but de celui-ci n'est pas de faire engager une personne par l'intermédiaire d'une autre, mais de conduire « des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes » vers l'indépendance. Sans doute, dans le mandat international, il y a aussi l'engagement d'une personne par une autre ; mais ce n'est pas le mandant qui est engagé par l'acte du mandataire, mais c'est la collectivité sous mandat qui en est engagée. Mais en aucun cas, les actes du mandataire n'engagent la Société des Nations ; le mandat étant fait sous les auspices de la Société des Nations et non dans son intérêt, mais dans celui de la collectivité sous-mandat.

En dehors du but, qui est différent dans les deux opérations, le mandat du droit privé et le mandat international diffèrent aussi par leurs conditions de formation. Le mandat du droit privé, étant un contrat consensuel, il n'est soumis à aucune forme. La solennité de l'acte instituant le mandat n'est requise que dans certains cas. Le mandat international est au contraire soumis à certaines formes solennelles. Le mandataire doit être formellement investi par le mandat et par un acte authentique.

Au point de vue de la capacité des parties, en droit privé, il suffit que le mandant soit capable. Le mandataire n'a pas besoin d'être capable. En droit international le mandant et le mandataire doivent être capables.

Il est vrai que le mandat de droit privé et le mandat international se rapprochent par certains éléments essentiels, mais

ils n'en demeurent pas moins différents par leur but et par leurs conditions.

Le mandat international, s'il se rapproche donc du mandat du droit privé par certains points, ne s'en distingue pas moins par le but et revêt une nature juridique spéciale (10). On peut grouper les différentes opinions des auteurs en deux catégories :

Certains auteurs regardent le mandat A comme une sorte de protectorat. Cette thèse est défendue par MM. Diéna (11), Makowski (12), etc. Après avoir rapproché le mandat A d'un protectorat et énoncé le principe de la souveraineté une et indivisible, ces auteurs concluent que l'absence ou le fractionnement de la souveraineté fait disparaître l'indépendance de l'Etat et la ramène à une subordination. Par conséquent, le pays sous mandat A n'est plus indépendant, mais c'est un pays protégé ; encore le mandat A est-il un protectorat non pas au sens général du mot, mais un protectorat d'un genre tout à fait spécial, étant international, c'est-à-dire appartenant à la Ligue.

En faveur de leur thèse ces auteurs invoquent le fait que le mandataire détient entre ses mains le plus grand nombre et les plus importants des droits qui constituent la souveraineté, et notamment le contrôle de l'administration interne et l'exercice de la souveraineté extérieure. Ils font remarquer en outre qu'un protectorat peut être établi sans que le pays protégé ait eu à exprimer sa volonté. Telle est en effet la réalité ; le protectorat est imposé, et non pas accepté comme la théorie peut le faire croire. C'est ce qui s'est produit pour les mandats A, malgré la théorie qui tendrait à présenter différemment les faits.

En somme le mandat A se réduit à un protectorat colonial.

D'autres auteurs, tels que MM. Pic (13) et Fauchille (14), recherchent la nature juridique du mandat dans l'article 22 du Pacte. Ils partent de l'idée que le mandataire n'a pas la sou-

(10) A. Moscato : I rapporti fra la Grand' Bretagna et l'Irak. Roma, 1930 (Extrait de la *Rivista di diritto Internationale*), année XX (1929, fascicule I).

(11) Diéna : ouv. cité, p. 229 et suiv.

(12) Makowski : Du territoire de la ville libre de Dantzig. *Rev. génér. de Dr. International pub.* Paris, 1925, p. 204.

(13) Pic : Le régime du mandat d'après le traité de Versailles. *Rev. génér. du Dr. International public*, 1923, p. 321 et suiv.

(14) Fauchille : ouv. cité, T. I, 2e partie, p. 820 et suiv.

veraineté sur le territoire sous mandat et qu'il n'agit pas en son propre nom, mais au nom de la Société des Nations. Nous avons vu que le mandataire d'après l'article 22 ne doit pas agir dans son intérêt propre, mais dans celui du territoire sous mandat. Le rôle du mandataire, d'après ces auteurs, doit se borner à conseiller, à aider ou à contrôler l'administration du territoire sous mandat, en évitant le plus possible d'agir directement. Donc, les droits du mandataire sont limités. L'acceptation du mandat lui crée des obligations qu'il doit remplir et dont il doit rendre compte à la Société des Nations.

La souveraineté appartient donc aux habitants du territoire sous mandat qui l'exercent avec l'aide et les conseils du mandataire ou sous son contrôle, jusqu'aux jours où ils seront capables de se conduire eux-mêmes.

L'une et l'autre de ces deux théories nous semblent pécher par la base, en partant de prémisses inexactes. Toutes les deux ont voulu partir du principe de la souveraineté une et indivisible et rechercher le détenteur de la souveraineté dans le territoire sous mandat. Cette recherche du détenteur de la souveraineté nous paraît inutile et ne peut servir de point de départ pour étudier la nature juridique du mandat. Comme le faisait remarquer à juste titre M. G. Scelle, à propos du régime des mandats, « il existe au moins un domaine de relations internationales où le concept (de souveraineté) fait faillite définitivement » (15). Ce qu'il y a dans le régime du mandat A, ce n'est qu'une série de compétences qui sont exercées soit par la collectivité sous mandat, soit par le mandataire, soit par la Société des Nations, exclusivement ou conjointement, de sorte que, tous ces titulaires collaborent à l'exercice de la souveraineté, mais aucun ne la détient exclusivement tant que dure le mandant. Bien plus, toutes les compétences détenues par le mandataire et la Société des Nations vont passer progressivement aux habitants du territoire sous mandat, à mesure que leur développement le permettra, jusqu'à la fin du mandat où ils recouvreront leur pleine indépendance.

L'erreur des deux théories, c'est de s'être placées sur un terrain exclusivement juridique et d'avoir voulu ignorer le processus juridico-politique qui est à la base de l'élaboration

(15) G. Scelle : Précis de Droit des gens, 1re partie. Paris, 1932, p. 173.

de l'article 22. L'importance et la valeur de cette institution du mandat, réside dans la nouveauté de l'institution dans le droit des gens ; cette institution est le résultat d'un compromis entre les institutions coloniales traditionnelles, et une institution nouvelle, s'inspirant d'un idéal humain et basée sur la reconnaissance de l'existence dans le droit international, des peuples mineurs ayant une personnalité juridique propre et distincte.

Le mandat A est donc une institution novatrice ayant une nature juridique spéciale, tout au moins théoriquement, car ainsi que nous le verrons par la suite, la pratique va le faire glisser vers les systèmes traditionnels et donner aux différentes théories leur droit de cité.

Section IV. — La distribution des mandats A

La distribution des mandats A ne fut pas l'œuvre de la Société des Nations comme la théorie pourrait le faire croire. Théoriquement, c'est la Société des Nations qui a seule la capacité juridique de conférer un mandat (16). Pratiquement, les choses ne se sont pas passées ainsi. Les Grandes Puissances alliées et associées, formant le Conseil Suprême, ont elles-mêmes désigné le mandataire et attribué les mandats, par les décisions du Conseil Suprême du 4, 7 mais et 21 août 1919 (17). Nous avons vu que l'accord de San-Rémo confirma ces décisions.

Cependant le Conseil Suprême n'avait aucun titre juridique qui pouvait l'autoriser à cet effet. Ces territoires faisaient encore juridiquement partie intégrante de l'Empire ottoman, bien que les Alliés eussent reconnu leurs habitants comme belligérants.

En effet, jusqu'au traité de Lausanne de 1923, aucun accord n'était intervenu entre les Alliés et la Turquie, hormis l'armistice de Mondros. Aucune des clauses de cet armistice ne comportait la cession de ces territoires aux Alliés. C'est seulement

(16) Diéna : ouv. cité, p. 229 et suiv.
Van Rees : Les mandats internationaux, T. I, p. 22.

(17) H. Rolin : La pratique des mandats. Académie de Dr. Intern. *Rec. des Cours de la Haye*, T. 19 (1927 - IV), p. 543 et suiv.
Fauchille : ouv. cité, T. I, 2e partie, p. 840.

le traité de Sèvres, signé le 10 août 1920, donc après l'accord de San-Rémo, qui comportait des stipulations relatives à ces territoires, notamment dans ses articles 94 et 95. L'article 94 était ainsi conçu : « Les Hautes Parties contractantes sont d'accord pour que la Syrie et la Mésopotamie soient, conformément au paragraphe 4 de l'article 22, partie I (Pacte de la Société des Nations), provisoirement reconnues comme Etats indépendants, à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules.

Les frontières desdits Etats (autres que celles décrites à l'article 27, II, 2 et 3) seront déterminées, comme le choix du mandataire par les Principales Puissances alliées et associées.

L'article 95 stipule que « Les Hautes Parties contractantes sont d'accord pour confier, par application de l'article 22, l'administration de la Palestine, dans les frontières qui seront déterminées par les Principales Puissances alliées, à un Mandataire qui sera choisi par lesdites Puissances. »

Les articles 94 et 95 du traité de Sèvres accordaient aux Principales Puissances alliées, le droit de déterminer les frontières des terrritoires détachés de l'Empire ottoman et de leur choisir des mandataires. Mais ce traité n'avait pas été ratifié par la Turquie. Or, indépendamment de ce fait, on avait déjà procédé aux choix des mandataires dès le mois de mai 1919. Les Alliés avaient donc agi sans en avoir le droit.

On peut essayer de justifier l'iniative des Alliés par des raisons d'ordre pratique. En attendant, en effet, la fondation de la Ligue des Peuples, il fallait assurer l'ordre dans ces territoires. Or, pour assurer l'ordre, il fallait soumettre ces régions à des pouvoirs organisés, pouvoirs qui étaient censés ne plus exister dans ces contrées, puisque la souveraineté ottomane s'était évanouie. Seuls les vainqueurs étaient susceptibles d'exercer le pouvoir sur ces régions, ce qu'ils ne tardèrent d'ailleurs pas à faire. Mais la cession du pouvoir suppose deux actes distincts : l'un volontaire, qui consiste dans les déclarations de volonté concordantes émanant des deux parties en cause, c'est-à-dire de l'ancien et du nouveau titulaire du pouvoir. Or, l'ancien titulaire, c'est-à-dire la Turquie, n'a pas déclaré renoncer à ses droits sur ces régions, ni les céder aux

Alliés, le choix des mandataires étant fait avant tout accord avec la Turquie. L'autre est un élément matériel. C'est la prise effective du pouvoir. Les Alliés exerçaient-ils le pouvoir effectif sur ces régions ? Si oui, on peut dire qu'ils s'appuyaient sur un pouvoir de fait, sur un pouvoir sans titre. Mais en réalité, les Alliés ne détenaient pas le pouvoir sur ces régions. Effectivement, celui-ci était entre les mains des habitants de ces régions. L'administration ottomane avait en effet été maintenue avec tout le personnel indigène. L'ordre était assuré par les troupes arabes. Il y avait bien des troupes anglaises cantonnées sur certains points. Mais leur rôle se bornait à assurer l'exécution de l'armistice de Mondros et à seconder les troupes arabes, leurs alliées, dans le maintien de l'ordre. Cette dernière mesure était conforme à l'accord anglo-arabe de 1916.

Les Alliés n'avaient donc aucunement le droit de désigner les mandataires. Le Conseil Suprême se contenta de s'en rapporter l'accord Sykes-Picot (18). On ne peut lui donner raison d'avoir divisé des territoires qui, géographiquement aussi bien qu'économiquement et politiquement, devaient rester réunis. Ce qui est indéniable, c'est que les Principales Puissances alliées ont eu en vue leurs propres intérêts et non pas ceux des territoires sous mandat, comme le dit M. Le Fur : « Le mandat sur la Palestine vient en aide aux visées britanniques sur la route des Indes et le mandat sur la Syrie contribue au maintien du prestige français en Orient. » (19)

La distribution des mandats A par les Alliés est dons injustifiable juridiquement. En effet, la Société des Nations n'existait pas encore, le traité de Versailles n'ayant été signé que le 28 juin 1919, tandis que la distribution des mandats A fut faite le 4 et 7 mai 1919. Or la fondation de la Ligue et l'entrée en vigueur du système des mandats inauguré par l'article 22, vont permettre aux Alliés de rentrer dans la voie de la légalité. Les Grandes Puissances se sont distribué les mandats A, sans avoir aucun titre légitime. Maintenant que la Ligue existe, elles vont la faire plier à leur volonté toute puissante, afin d'accorder la théorie et la pratique. Opération dangereuse qui est con-

(18) Millot : Contribution à l'étude des mandats internationaux, p. 51 et suiv.

(19) Le Fur : Précis de Dr. International Public, 1933, p. 109.

traire à la logique la plus élémentaire, et semble une première atteinte portée au Pacte de la Société des Nations, par ses propres fondateurs. La Société des Nations fut donc obligée d'adopter la façon de procéder des Grandes Puissances, comme le montre le rapport de M. Hymans, délégué de la Belgique au Conseil, rapport qui fut présenté à l'assemblée en août 1920 (20). M. Hymans y soutint que seules les Grandes Puissances avaient qualité pour désigner le mandataire. La Société des Nations ne doit faire qu'homologuer et sanctionner le choix fait par les Grandes Puissances. Le mandataire aura ainsi un double titre, l'un, assez contestable d'ailleurs, émanant des Grandes Puissances, et l'autre, de la Société des Nations. Autrement dit, le Conseil Suprême désigne le mandataire et notifie sa décision à la Société des Nations, en se dessaisissant en sa faveur. Le Conseil de la Société des Nations fait alors savoir officiellement au mandataire, qu'il a été choisi pour accomplir la mission de mandataire qu'il peut, d'ailleurs, accepter ou refuser.

Par cet expédient, on a pensé mettre en harmonie le choix fait par le Conseil Suprême et les principes de la Société des Nations. Mais a-t-on pensé qu'on réduisait ainsi le rôle de la Société des Nations à un simple acte formel ; qu'on contredisait la règle essentielle, le fondement même du système des mandats, la règle de la gratuité du mandat ; car, encore une fois, le choix fait par les Grandes Puissances était inspiré par leur intérêt et non par celui des territoires sous mandat, et paraissait donner au mandat A la forme d'un protectorat déguisé, plutôt que d'un territoire géré par le mandataire sans lui appartenir.

A côté de cette construction officielle, une autre construction a été tentée par M. Redslob (21), pour concilier le rôle joué par les Principales Puissances alliées dans le choix des mandataires et les titres de la Société des Nations.

M. Redslob part de l'idée que la souveraineté sur ces territoires est détenue par les Principales Puissances. Celles-ci ne la détiennent toutefois que d'une façon temporaire, c'est-à-dire jusqu'au moment où elles transmettront ces territoires aux

(20) S.D.N. : Document 161 de l'Assemblée. Rapport Hymans, *Journal Officiel de la S.D.N.*, n° de septembre 1920.
(21) Redslob : Théorie de la S.D.N., 1927, p. 200 et suiv.

mandataires choisis par elles. Par la remise des territoires aux mandataires, les Principales Puissances abandonneront tout leur pouvoir à deux parties, à la Société des Nations et aux mandataires. Les Principales Puissances ne cèderont à la Société des Nations que la souveraineté médiate qui se manifestera par le pouvoir de contrôle. Elles transféreront aux mandataires qu'elles auront choisi le pouvoir direct. Le mandataire en acceptant le mandat s'emparera de ce pouvoir et s'engagera vis-à-vis des Principales Puissances alliées et de la Ligue à exercer son mandat sous la dépendance et l'autorité de la Société des Nations. Il en résulte qu'il y a là trois accords. Deux accords de cession sont passés par les Principales Puissances avec la Ligue et le mandataire. Le troisième accord est passé entre la Ligue et le mandataire, accord par lequel le mandataire accepte l'autorité de la Société des Nations.

Cette théorie très ingénieuse satisfait pleinement l'esprit. Seulement, elle suppose que la souveraineté sur les territoires perdus par la Turquie échoit aux Principales Puissances, au moins à titre provisoire. Nous avons vu que les Principales Puissances ne possédaient ni en droit, ni en fait, la souveraineté sur ces territoires. Par conséquent, cette théorie ne justifie pas plus que la précédente la distribution des mandats A par les Principales Puissances alliées.

Si on ajoute à toutes ces considérations que la règle de la consultation des habitants de ces territoires sur le choix des mandataires n'a pas été non plus observée, il serait difficile de nier que le choix fait par les Principales Puissances soit autre chose qu'un usage de la force et non un acte de droit. C'est ce qui fait que les habitants des territoires sous mandat A n'ont jamais accepté le mandat qui leur fut imposé. C'est cette irrégularité de l'acte initial accompli par les Principales Puissances en matière de mandats qui a donné tant de mal aux mandataires dans l'exécution de leurs mandats A.

CHAPITRE PREMIER

L'ÉTABLISSEMENT DU MANDAT ANGLAIS SUR L'IRAK

Section I. — L'occupation militaire de l'Irak, l'administration directe par l'autorité occupante et l'établissement d'un gouvernement provisoire

Un membre de l'Entente, l'Angleterre, n'a pas attendu la mise en application du système des mandats, par conséquent le Pacte de la Société des Nations, pour occuper les territoires qui feront l'objet du mandant qui lui sera bientôt confié. Nous savons que, d'après l'accord Sykes-Picot conclu entre l'Angleterre et la France le 11 mai 1916, il était stipulé qu'une certaine zone B et une zone rouge seraient soumises soit à l'influence de la Grande-Bretagne, soit à son contrôle. L'Angleterre entreprit dès la fin des hostilités, l'exécution de cet accord. L'armée britannique occupa dès 1918 tout le territoire irakien, après en avoir chassé avec l'aide des armées arabes, les armées ottomanes. Or, le territoire occupé militairement par la Grande-Bretagne, correspondait à peu de choses près à la zone B et à la zone rouge de l'accord Sykes-Picot (1).

Le 30 octobre 1918, l'armistice de Mondros était signé avec la Turquie et l'occupation anglaise devenait de plus en plus effective. Le 7 novembre 1918, pour apaiser les appréhensions que pouvait faire naître chez les habitants de ces régions, l'occupation militaire anglaise, une déclaration franco-britannique annonçait aux populations que les Alliés n'avaient d'autre désir que de les assister dans l'établissement du gouvernement qu'elles se donneraient librement (2). Déclaration verbale et

(1) A. Moscato : ouv. cité, p. 531.
(2) B. Nikitine : L'Irak. Notes politico-économiques dans *Mémoires et Documents de la Société d'Etudes et d'Informations économiques*, n° de novembre 1932, p. 13.

de pure forme, destinée à endormir les Arabes et à leur faire croire que l'accord anglo-arabe existait toujours et qu'il allait être mis en application. Mais cela n'empêcha pas l'Angleterre de s'installer à demeure et de commencer à se préoccuper déjà de l'organisation du territoire, selon ses méthodes coloniales. Elle commença par nommer des fonctionnaires locaux recrutés parmi la population. En général, ces fonctionnaires étaient les mêmes que ceux qui formaient les cadres de l'administration sous le régime ottoman. A la tête de l'administration, elle institua une sorte de conseil composé des notables du pays et chargé de l'administration du territoire (3), non pas selon les exigences et les intérêts locaux, mais selon les exigences de l'autorité militaire britannique et les intérêts de l'Empire britannique lui-même. Pour cela, toute cette administration locale, composée d'autochtones, fut placée sous les ordres d'officiers britanniques (4) ayant titre de conseillers et subordonnés à l'autorité d'un Haut-Commissaire britannique nommé par le gouvernement britannique. Cette administration locale n'était en réalité qu'une administration militaire appuyée sur la force des armes (5). En effet, rien n'est plus éloquent que les chiffres ; sur 500 emplois civils d'un traitement mensuel supérieur à 600 roupies, 473 étaient occupés par les Anglais, 7 par des Indiens et 7 seulement par des indigènes. Dans les postes subalternes sur 5886 employés, on comptait 515 Anglais et 2200 Indiens (6). Cette administration militaire étrangère ne tarda pas à mécontenter la population, qui sentait déjà ses espoirs s'évanouir. Entre temps les 14 points du président Wilson furent publiés en Irak et ne firent que fortifier le mouvement nationaliste arabe en lui donnant une plus forte impulsion. Le vent de la révolte contre l'allié d'hier, ne tarda pas à souffler. Révolte de toute la population à la tête de laquelle se trouvaient des anciens officiers de l'armée ottomane. Les révoltés n'étaient pas isolés, mais ils agissaient de concert avec toute la population de la presqu'île déçue dans son espoir, et qui, par un instinct naturel de défense, luttait de toutes ses forces, afin de soustraire le plus de territoire possible à la domination étrangère.

(3) Nikitine : ouv. cité, p. 13.
(4) Millot : Le mandat anglais sur l'Irak, p. 83 et 84.
(5) Nikitine : ouv. cité, p. 13.
(6) Ces chiffres sont donnés par l'*Asie Française*, n° 256, janvier 1928, p. 6 et suiv.

Devant la menace qui se dessinait, l'Angleterre réagit énergiquement, et en faisant les sacrifices nécessaires, elle put se rendre maîtresse de la situation. Cependant cette répression coûta cher non seulement à l'Irak, mais aussi à l'Angleterre. Elle comptait 376 tués et 1228 blessés, les Arabes 8450 tués et blessés (7).

Devant ces dépenses en hommes et en argent qui n'étaient pas encore à leur terme, l'opinion publique anglaise s'émut, et fut loin d'être unanimement favorable à cette occupation dont le poïds s'avérait assez important (8). Le débat qui eut lieu à la Chambre des Communes à la fin du mois d'avril 1920 est caractéristique à cet égard (9). Le peuple britannique ne voulait plus, après les charges de la guerre mondiale, en accepter encore qui s'avéraient de plus en plus lourdes. Le gouvernement anglais, lié à l'opinion publique, se vit obligé de modifier sa politique de façon à alléger les charges que cette occupation lui imposait. Il commença par rappeler le Haut-Commissaire qui était alors Sir Arnold Wilson. Celui-ci avant de quitter le pays et en attendant l'arrivée de son successeur, publia une proclamation au peuple irakien en date du 17 juin 1920 (10) dans laquelle il annonçait l'attribution du mandat sur l'Irak à la Grande-Bretagne, et la nomination de Sir Percy Cox comme son successeur. Il expliquait, en outre, la façon dont la Grande-Bretagne entendait appliquer le mandat. Il déclarait que l'Irak serait indépendant à l'avenir, et que, pour le moment, c'était la Grande-Bretagne qui était responsable du maintien de la paix intérieure et de la sécurité extérieure de l'Irak ; que néanmoins elle essaierait de préparer l'Irak à l'indépendance. A cet effet, le nouveau Haut-Commissaire serait autorisé à instituer d'une façon provisoire, un Conseil d'Etat sous la présidence d'un chef arabe et à réunir une assemblée librement élue et représentant le peuple de l'Irak (11). Enfin le Haut-Commissaire d'accord et en collaboration avec l'assemblée élue, préparerait pour l'Irak un statut organique permanent.

Après cette proclamation dont l'effet fut de décevoir encore plus la population, et sans attendre l'arrivée du nouveau Haut-

(7) Nikitine : ouv. cité, p. 13.
(8) *L'Asie Française*, n° 256, janvier 1928, p. 6 et suiv.
(9) Millot : Le mandat anglais sur l'Irak, p. 84.
(10) Voir le texte de cette proclamation dans Hooper, ouv. cité, p. 21.
(11) *L'Asie Française*, n° 256, janvier 1928, p. 7.

Commissaire, Sir Arnold Wilson se mit à l'œuvre sous les ordres du gouvernement de Londres. Dans une note du 9 juillet 1920 (12), il invita les différents chefs et les anciens représentants de l'Irak au parlement ottoman à collaborer avec l'administration civile à la préparation des élections.

Le 17 octobre, le nouveau Haut-Commissaire Sir Percy Cox faisait part à la population de ses intentions, « d'aider les chefs du peuple à créer un gouvernement national » (13). Cependant, il posait comme condition, la soumission de la partie de la population qui était encore en révolte.

Le 11 novembre 1920 le Haut-Commissaire, dans une nouvelle proclamation (14), faisait connaître la composition du Conseil provisoire, qui devait avoir à sa tête un président aidé de six ministres avec portefeuille et d'autres ministres sans portefeuille (15). Ces derniers devaient être nommés.

Ce Conseil provisoire serait jusqu'à la promulgation de la loi organique, responsable de l'administration du territoire irakien, réserve faite de la surveillance et du contrôle du Haut-Commissaire. Les affaires étrangères et les affaires militaires seraient en dehors de ses attributions. Toutefois, il serait responsable des affaires militaires concernant la milice locale.

Pour mettre ce projet à exécution, le chef des notables ou Naqib El-Achraf de la ville de Bagdad fut appelé à former le ministère. Le 23 octobre 1920, le cabinet fut constitué. Seulement, on avait imposé à chaque ministre de se faire assister d'un conseiller britannique, qui était en réalité le vrai ministre, car il représentait le Haut-Commissaire dont il dictait la volonté au ministre (16). Ces conseillers britanniques n'étaient autres que les officiers politiques qui avaient déjà administré le pays (17).

Ainsi rien de changé, si ce n'est la façade. Le fond demeure identique. Cependant ce gouvernement a pu réaliser un travail utile en vaquant aux affaires urgentes. Il remplaça les fonc-

(12) Voir le texte de la note dans Hooper, ouv. cité, p. 21.
(13) Voir le texte dans Hooper, ouv. cité, p. 22 et suiv.
(14) Voir le texte dans Hooper, ouv. cité, p. 23.
(15) Au total 17 ministres.
(16) Voir l'*Asie Française*, n° 207, décembre 1922, p. 471, les détails donnés par le Colonel S.-H. Slatter, conseiller financier auprès du Gouvernement de l'Irak dans le Manchester Guardian, édition commerciale du 5 octobre 1922.
(17) Hooper : ouv. cité, p. 24.

tionnaires politiques étrangers par des fonctionnaires arabes, sans toutefois arriver à les éliminer complètement, car ils demeurèrent en qualité de conseillers auprès de ces derniers. Ce qui eut l'avantage de ménager les susceptibilités de la population, tout en lui imposant des charges fiscales doubles. De sorte que, cette mesure fut toute à son détriment et prise essentiellement pour l'endormir. Ce que le Conseil fit de plus utile, ce fut la libération de quelque déportés et exilés politiques. Il prépara la réforme de l'ancienne loi électorale ottomane et la constitution d'une armée nationale ; deux mesures utiles aussi, mais qui n'eurent pas de suite.

Section II. — Création d'un gouvernement national

Le gouvernement britannique que la situation dans le Proche-Orient arabe préoccupait beaucoup, en raison de la situation des régions arabes sur la route des Indes, avait déjà cherché, dès l'hiver 1918-1919, à éclaircir la situation dans le pays qu'il occupait militairement. Le Haut-Commissaire en Irak, Sir Arnold Wilson, fut autorisé à s'enquérir de ce que pensait la population sur les points suivants :

1° La création d'un Etat arabe comprenant les trois vilayets de Bagdad, Mossoul et Basrah, et placé sous la surveillance britannique.

2° Dans l'affirmative, la possibilité de placer à la tête de cet Etat un émir arabe.

3° Dans ce dernier cas, la personnalité à choisir (18).

Il est évident que la population devait se prononcer en faveur de ce projet, elle, qui avait accepté de faire la guerre aux côtés des Alliés pour parvenir à son indépendance.

En possession de cette réponse affirmative, le gouvernement britannique se mit à l'œuvre. Il commença la réorganisation ainsi nécessitée, en créant en 1920 au ministère des Colonies une section spéciale pour les affaires du Moyen-Orient (19). M. Churchill, alors ministre des colonies, se rendit en personne en Proche-Orient, afin d'étudier sur place la situation existante.

(18) Nikitine : ouv. cité, p. 13, et Hooper : ouv. cité, p. 22.
(19) Hooper : ouv. cité, p. 23.

Puis, une conférence se réunit au Caire au mois de février 1921 (20). Cette conférence comprenait outre le ministre qui y siégeait comme président, les Hauts-Commissaires de l'Irak et de la Palestine et les gouverneurs d'Aden et de la Somalie anglaise. Elle étudia les solutions à donner à la situation encore pendante dans ces pays. En ce qui concerne l'Irak, elle prit la résolution suivante exprimée dans le communiqué que publia le Haut-Commissaire en Irak le 12 avril 1921 sur l'issue de cette conférence (21).

« ..... En ce qui concerne la Mésopotamie, la principale question à étudier, était la nécessité de réaliser une grande réduction dans les dépenses militaires, afin de permettre au gouvernement britannique de s'acquitter de la lourde tâche de maintenir l'Irak dans une situation stable, jusqu'au moment où le gouvernement national serait lui-même en mesure d'assumer les responsabilités pour l'Etat arabe, qu'il est dans l'intention du gouvernement de sa Majesté de créer et de maintenir intact... »

Ce passage cèle mal les préoccupations de l'Angleterre qui ne visait pas tant à donner suite aux revendications des Arabes, ses alliés, qu'à satisfaire son opinion publique, par la réduction des charges du mandat, et surtout, des dépenses militaires (22). Il fut décidé à la même conférence d'évacuer la plus grande partie des effectifs britanniques et de les remplacer par des unités formées d'Assyriens et de Kurdes, encadrés d'officiers britanniques (23).

Le moment d'agir était donc venu. L'Angleterre voulait s'assurer l'appui et l'amitié des Arabes dans le Proche-Orient, point du monde si sensible à la politique britannique. M. Churchill le déclara ouvertement à la Chambre des Communes dans un discours du 14 juin 1921 où il dit notamment :

« ... La seule politique que je crois compatible avec l'exécution de nos promesses aux Arabes pendant la guerre, ainsi qu'à leurs chefs, est de chercher à établir, autour de l'ancienne capitale de Bagdad, un Etat arabe, ami de la Grande-Breta-

(20) Nikitine : ouv. cité, p. 14, et l'*Asie Française*, n° 256, janvier 1928, p. 7.
(21) Hooper : ouv. cité, p. 26.
(22) *L'Asie Française*, n° 188, janvier 1921, voir le débat à la Chambre des Communes sur la Mésopotamie, p. 37 et suiv.
(23) Nikitine : ouv. cité, p. 14.

gne, qui puisse faire revivre et incorporer l'ancienne culture et les anciennes gloires de la race arabe... » (24).

Après ces déclarations, M. W. Churchill appuya la candidature de l'émir Fayçal, de la famille Hachémite, fils de Hussein Ibn Alí, Chérif de la Mecque, et ex-roi de Syrie, que la France avait détrôné. Fayçal était tout désigné pour occuper ce poste. Il jouissait, en outre de l'appui de l'Angleterre, de l'estime des populations de l'Irak, de la Syrie, de la Transjordanie et du Hedjaz. A l'instigation du gouvernement de Londres, Fayçal posa sa candidature au trône de l'Irak et se rendit à Basrah le 24 juin, où il fut reçu avec enthousiasme, puis ils se rendit à Bagdad. Le chef des notables proposa au conseil provisoire d'élire l'émir Fayçal roi de l'Irak ; ce qui fut fait à l'unanimité des électeurs (25). Pour donner plus d'appui à cette élévation de l'émir Fayçal au trône de l'Irak, le ministre de l'intérieur à la suggestion du Haut-Commissaire, organisa un référendum où 96 % de la population se prononça en faveur de Fayçal. Celui-ci fut proclamé roi de l'Irak le 23 août 1921 (26) par le peuple de l'Irak et reconnu comme tel par l'Angleterre, comme le témoigne le télégramme de félicitations (27) qui lui fut adressé par sa Majesté Britannique à l'occasion de son avènement au trône d'Irak.

Entre temps, en exécution de l'accord de San-Rémo du 25 avril 1920 qui conférait le mandat sur la Mésopotamie à l'Angleterre, celle-ci avait rédigé un projet de mandat pour l'Irak (28), dont le texte, pareil à celui du mandat français sur la Syrie, fut remis au Conseil de la Société des Nations en décembre 1920 ; mais il ne fut jamais ratifié, étant resté toujours en instance devant le Conseil jusqu'au mois de novembre 1921 où il fut retiré.

Les causes de cette volte-face furent, d'une part, les pressantes réclamations faites par les Etats-Unis que préoccupait la question des pétroles, auprès du gouvernement britannique, et qui demandaient à ce dernier de ne conclure aucun engagement

(24) Hooper : ouv. cité, p. 27.
(25) Millot : Le mandat anglais sur l'Irak, p. 84.
(26) Millot : Le mandat anglais sur l'Irak, p. 85.
(27) Hooper : ouv. cité, p. 29 et l'*Asie Française*, n° 195, septembre-octobre 1921, p. 388.
(28) Voir le texte de ce projet dans l'*Asie Française*, n° 190, mars 1921, p. 117 et suiv., traduit d'après le texte publié dans le *Times* du 5 février 1921.

relatif aux gisements pétrolifères, contraire à leurs intérêts ; et d'autre part. comme nous l'avons déjà vu, l'hostilité de l'opinion publique anglaise à l'égard des grandes dépenses militaires (29), hostilité qui devint plus intransigeante encore, lorsque fut connu le projet de mandat sur l'Irak, tenu longtemps secret et qui fut révélé en février 1921 par l'indiscrétion d'un journaliste américain. Enfin, comme dernière cause de ce changement subit d'attitude, citons l'intransigeance de l'opinion publique arabe vis-à-vis du mandat et le désir exprimé par l'Angleterre de donner satisfaction à celle-ci en supprimant le mot mandat pour le remplacer, comme nous le verrons, par le mot traité (30). Si cette façon d'agir adoptée par l'Angleterre pouvait se justifier par des raisons pratiques, elle restait injustifiable au point de vue juridique. Elle menait l'Angleterre dans la voie de l'illégalité. Nous avons vu que les Principales Puissances n'avaient aucun droit sur les territoires objet du mandat. La désignation des mandataires par elles n'avait pas de valeur juridique. Cependant, nous avons vu que les Principales Puissances sont rentrées dans la voie de la légalité en se soumettant à la Société des Nations. C'est la Ligue, et elle seule, qui détenait le pouvoir sur les territoires sous mandat. La Société des Nations, en confirmant le choix des mandataires fait par les Principales Puissances, lui donna une base juridique. Cette confirmation juridique du choix des mandataires fait par les Principales Puissances avait pour condition la soumission des mandataires à la Ligue. Cette soumission se fit par l'application aux territoires sous mandats des dispositions de l'article 22 du Pacte. Cela ressort clairement des préambules des mandats syrien et palestinien (31).

L'article 22 dans son alinéa 8 stipule que les droits et obli-

(29) *L'Asie Française*, n° 211, mai 1923, p. 158 et suiv. Le débat à la Chambre des Communes sur l'Irak.

(30) Bentwich : ouv. cité, p. 146 et suiv., et Hooper : ouv. cité, p. 30 et suiv.

(31) Mandat syrien-libanais. Préambule : « Considérant que les Principales Puissances alliées sont d'accord pour que les territoires de la Syrie et du Liban, qui faisaient autrefois partie de l'Empire ottoman, soient confiés, dans des frontières à fixer par lesdites Puissances, à une Puissance mandataire chargée de conseiller, d'aider et de guider les populations dans leur administration, conformément aux termes de l'article 22, alinéa 4, du Pacte de la Société des Nations, etc.... »

Mandat palestinien : « Considérant que les Principales Puissances alliées sont d'accord en vue de donner effet aux dispositions de l'article 22 du Pacte

gations du mandataire doivent être déterminés soit par une convention entre la Société des Nations et le mandataire, soit à son défaut par le conseil de la Société des Nations statuant d'office. Nous avons vu que l'Angleterre venait de retirer son projet de mandat sur l'Irak. Ce projet, s'il avait été ratifié, aurait dû normalement constituer la charte du mandat anglais sur l'Irak, c'est-à-dire contenir les droits et obligations de la Grande-Bretagne dans l'application de son mandat à l'Irak. Par le retrait du projet, les droits et obligations de l'Angleterre dans l'exercice de son mandat sur l'Irak demeurèrent indéterminés. Sans doute, le Conseil de la Société des Nations avait la ressource de statuer d'office et de déterminer les droits et obligations du mandataire, du moment que ce dernier s'était dérobé au moment de déterminer ses droits et obligations par une convention entre lui et la Ligue. Mais le Conseil de la Société des Nations ne l'a pas fait, et tant qu'il ne l'aura pas fait, la situation de l'Angleterre en Irak demeurera illégale. Tant que les droits et obligations de l'Angleterre en sa qualité de mandataire sur l'Irak ne sont pas déterminés, l'alinéa 8 de l'article 22 du Pacte demeure inappliqué en ce qui la concerne. Il est vrai que la Grande-Bretagne se soumettait aux autres obligations de l'article 22 et notamment à l'obligation de fournir au Conseil de la Société des Nations, un rapport annuel sur son administration du territoire soumis à sa tutelle (art. 22 al. 7) ; mais le contrôle de la Ligue demeure impossible, tant que les obligations du mandataire ne sont pas déterminées.

Le seul titre valable, la charte du mandat manquait donc à l'Angleterre. Celle-ci ne possédait aucun titre juridique pour son établissement en Irak. Le droit qu'elle détenait des Principales Puissances était assez contestable, tant qu'il n'avait pas été confirmé par la Société des Nations. Nous avons vu qu'il ne l'avait pas été complètement en ce qui concernait l'Irak. Ce territoire faisait encore, juridiquement, partie intégrante de l'Empire ottoman. Car jusqu'à cette date, aucun traité n'était encore intervenu entre l'Etat ottoman et les Alliés leur cédant les territoires objet des mandats A. Un titre valable ne pouvait

de la Société des Nations, pour confier à un mandataire choisi par lesdites Puissances, l'administration du territoire de la Palestine, qui faisait autrefois partie de l'Empire ottoman, dans des frontières à fixer par lesdites Puissances, etc... »

émaner que de la Société des Nations seule, tant qu'un traité de cession ne serait pas intervenu entre la Turquie et les Alliés.

Tel est le point de vue juridique. Or l'Angleterre avait abandonné le projet de mandat qu'elle avait préparé et qui normalement aurait dû servir de base à l'exercice de son mandat. En abandonnant ce projet il fallut que l'Angleterre justifiât sa façon d'agir envers la Société des Nations pour demeurer dans la légalité. Ce fut la tâche de son représentant à la Société des Nations.

En novembre 1921, le représentant britannique au Conseil de la Société des Nations M. Fisher, fit savoir au Conseil que son gouvernement venait de conclure que le meilleur moyen qui lui était donné de remplir ses obligations envers la Ligue d'une façon efficace, serait d'incorporer les principes du mandat, non pas dans une convention entre la Société des Nations et l'Angleterre, mais plutôt dans un traité entre celle-ci et le roi d'Irak, l'émir Fayçal, proclamé roi le 23 août 1921. Le gouvernement de Sa Majesté estimait, en effet, que le désir que manifestait la population de l'Irak de posséder un gouvernement national avec un souverain arabe était irrésistible, et que les déclarations publiques faites par le souverain de l'Irak, lors de son avènement au trône, montraient très nettement qu'il était prêt et disposé à insérer dans le traité envisagé, toutes les dispositions nécessaires pour assurer que son gouvernement se conformerait toujours strictement à l'esprit du Pacte (32).

Cette déclaration de M. Fisher heurtait la conception qu'on se faisait en général du mandat. Conception, d'après laquelle, les territoires détachés de l'Empire ottoman, dont les habitants n'étaient pas encore « capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne », devaient être pris en charge par la Société des Nations jusqu'au moment où ils seraient « capables de se conduire eux-mêmes ». Mais la Société des Nations ne disposant pas d'organes spéciaux adaptés à cette fonction devait donner mandat à une Grande Puissance en vue de l'exercer en son nom et à sa place. Donc, la charte du mandat devait être conclue entre la Société des Nations et le mandataire. Or, d'après la conception britannique soutenue par M. Fisher, la charte du mandat devait faire l'ob-

(32) Voir le texte de la déclaration de M. Fisher dans Hooper, ouv. cité, p. 31 et suiv.

jet d'un traité entre le mandataire et la communauté sous mandat, traité qui serait soumis à l'approbation de la Société des Nations. Cette conception présentait l'inconvénient de mettre en présence non pas deux contractants égaux, mais un contractant capable et un contractant dont l'objet du contrat était précisément de prouver l'incapacité.

Cependant, il est à remarquer que le délégué britannique ajoutait dans son exposé, que le traité ne serait pas substitué au mandat. Donc le mandat subsisterait. Ce qui était changé, c'était les modalités de son application. La solution britannique avait l'avantage de donner à la communauté sous mandat l'éducation politique nécessaire en l'habituant à l'exercice du pouvoir par elle-même et en la mettant dès le début devant les responsabilités qui devront un jour lui incomber. Toutefois, il faut que la préparation et l'exécution du traité à conclure entre le man dataire et la communauté sous mandat demeurent sous le contrôle de la Société des Nations.

Les membres du Conseil, ne partageant qu'avec réserve la conception soutenue par M. Fisher, se contentèrent d'annexer le rapport du délégué britannique au procès-verbal de la séance. Cela n'empêcha pas l'Angleterre de continuer dans la voie qu'elle s'était tracée. Ayant donné à l'Irak un roi et un gouvernement, assurément encore provisoire, elle essayait de conclure le traité qu'elle avait projeté.

CHAPITRE II

HISTORIQUE DES ACTES ORGANIQUES DU MANDAT IRAKIEN (1922-1927)

Section I. — Le traité du 10 octobre 1922, les accords subsidiaires et le statut organique.

L'Angleterre en voulant remplacer la charte du mandat par un traité essayait, fidèle à sa tradition diplomatique, au lieu d'affronter l'obstacle pour le surmonter, ce qui lui paraissait comporter d'assez grands risques et d'assez grandes dépenses auxquels son opinion publique n'était pas disposée à consentir, de le contourner pour atteindre son but. Ainsi espérait-elle se débarrasser le plutôt possible des dépenses qu'occasionnaient l'exercice du mandat, tout en en conservant les avantages. Mais, en rejetant la forme du mandat pour adopter celle d'un traité de puissance à puissance, l'Angleterre avait modifié profondément ses relations avec l'Irak. Celui-ci semblait être sur une voie menant droit à l'indépendance. En effet, la Grande-Bretagne en voulant transformer son projet de mandat en un traité, reconnaissait en face d'elle l'Etat d'Irak. Elle allait même plus loin en transférant à l'Etat d'Irak qui venait de se créer sous ses auspices, le pouvoir direct qu'elle détenait de la Société des Nations. En abandonnant le pouvoir direct à l'Irak, l'Angleterre semblait avoir rendu impraticable le contrôle de la Ligue, son objet même ayant disparu. Cependant, l'Angleterre en renonçant à son pouvoir direct, n'avait pas renoncé à son mandat. Le mandat subsistait. Ce que la Grande-Bretagne avait voulu obtenir en changeant les moyens d'exécution de son mandat, c'était l'adhésion des habitants du pays soumis à son mandat. Elle avait voulu mettre les Irakiens en face de leurs responsa-

bilités. L'Etat d'Irak était responsable à son égard, mais c'est elle qui était responsable à l'égard de la Société des Nations. L'Angleterre n'avait renoncé à son pouvoir direct que pour des considérations pratiques. C'était une renonciation de forme. Au fond, l'Angleterre détenait encore le pouvoir direct et elle l'exerçait lorsque cela était nécessaire.

Quoiqu'il en soit, les pourparlers s'engagèrent en vue de conclure le traité annoncé, sous le signe d'une politique nouvelle. Mais la méfiance de la population à l'égard de l'Angleterre ne se dissipa point. La Grande-Bretagne présenta un projet de traité qui se heurta à l'opposition des nationalistes. Ces derniers acquirent de jour en jour plus d'importance. Ils réclamèrent en guise de contre-projet le départ du mandataire et l'indépendance complète du pays. Le roi Fayçal se rangea de leur côté ; et lorsque les négociations commencèrent un profond abîme séparait les points de vue des deux parties.

Le Conseil provisoire qui avait la charge, comme représentant de l'Irak, d'étudier le projet du traité, s'en tint à de prudentes réserves. Après avoir examiné les clauses du traité, il déclara qu'avant toute ratification par les parties contractantes, il faudrait obtenir l'approbation de l'assemblée représentative (1).

De son côté, l'opinion publique toute entière désapprouva le projet. Pour appuyer l'opinion populaire, plusieurs ministres abandonnèrent le Conseil provisoire et à leur suite le chef des notables, président du Conseil, le quitta le 22 août 1922 (2). Le 23 du même mois un incident assez fâcheux se produisit. Ce jour était celui de l'avènement du roi Fayçal au trône de l'Irak. Le Haut-Commissaire britannique se rendit au palais royal à Bagdad pour présenter au roi Fayçal ses félicitations à l'occasion de cette date mémorable. Pendant que le Haut-Commissaire descendait de sa voiture devant le palais royal et à peine avait-il eu mis pied à terre, que plusieurs personnes rassemblées devant le palais eurent l'audace de crier à la face du représentant britannique : « A bas le mandat ! » (3).

Cet incident révéla la faiblesse de la position anglaise dans le pays. Mais l'Angleterre réagit pour rétablir sa situation si

(1) Hooper : ouv. cité, p. 33.
(2) *Ibidem*, p. 34.
(3) Nikitine, ouv. cité, p. 14 ; Hooper : ouv. cité, p. 34, et Jung : ouv. cité, T. II, p. 172.

ébranlée et eut recours à des mesures énergiques. Elle commença par suspendre le fonctionnement du Conseil provisoire, et, prétextant une maladie du roi Fayçal, le Haut-Commissaire prit lui-même en mains les rênes du pouvoir. La déportation fut pratiquée sur une grande échelle. Les partis nationalistes furent dissous. Des fonctionnaires furent déplacés ou révoqués. La liberté relative de la presse fut supprimée et plusieurs journaux interdits (4). De cette façon l'opposition fut réduite et le traité fut signé à Bagdad le 10 octobre 1922 (5).

Le traité ayant été signé, l'Angleterre voulut en obtenir la ratification. A cet effet, le secrétaire d'Etat au Colonial Office, dans une proclamation du 12 octobre 1922 (6) annonça que le gouvernement britannique ferait « tout son possible pour activer la délimitation des frontières de l'Irak et metre ce pays en mesure de demander son admission à la Société des Nations », il terminait en disant : « que le gouvernement britannique fera son possible pourvu que les dispositions du traité soient observées, pour obtenir l'admission de l'Irak à la Société des Nations en conformité avec les dispositions de l'article 6 dudit traité, qui, à son avis, est le seul moyen par lequel la qualité de mandataire peut prendre fin légalement ».

Le 14 octobre 1922, le roi Fayçal répondit par une proclamation dans laquelle il annonçait qu'il assumait le rôle de médiateur entre la Grande-Bretagne et l'Irak (7). Malgré cette médiation du roi Fayçal, il parut difficile de procéder à des élections. Il fallait y surseoir et par conséquent à la ratification du traité.

En attendant, en exécution des articles 2, 7, 9 et 15 du traité, on essayait de conclure les accords subsidiaires. Le 25 mars 1924, quatre accords spéciaux furent conclus : un accord sur les fonc-

(4) Nikitine : ouv. cité, p. 14, et Hooper : ouv. cité, p. 34. Les mesures prises par le Haut-Commissaire furent :

1° L'arrestation et la déportation de Djàfar abou Tammam, ancien ministre du commerce ; de Hamdi el Pachadji, membre influent du parti nationaliste et de Mahdi al Basir ;

2° La suppression provisoire des partis nationalistes ;

3° La suppression des journaux « *el Mufid* » et « *el Rafidan* » de Bagdad, et la déportation de leurs éditeurs.

(5) Voir le texte du traité et du protocole dans le *Recueil des Traités de la Société des Nations*, n° 890, 15 juin 1925, T. 35, p. 14 et suiv., et Hooper : ouv. cité, p. 35 et suiv.

(6) Hooper, p. 38.

(7) *Ibidem*, p. 39 et suiv.

tionnaires britanniques, un accord judiciaire, un accord militaire et un accord financier.

Ces accords conclus, on procéda aux élections. Les opérations électorales ne furent pas normales et l'assemblée qui en sorti présentait un caractère artificiel (8). Cette assemblée hésita d'abord à ratifier le traité. Mais la Grande-Bretagne la somma d'abandonner l'Irak à son propre sort, exposé aux attaques de la Turquie et de la Perse si le traité n'était pas ratifié. Le Haut-Commisaire britannique alla même jusqu'à adresser un ultimatum en fixant au 10 juin le délai pour la ratification du traité. Sinon, la Grande-Bretagne solliciterait la confirmation pure et simple de son projet du mandat pour l'Irak par la Société des Nations (9).

L'assemblée finit tout de même par ratifier le traité et les accords subsidiaires le 10 juin 1924, jour où expirait le délai fixé par l'ultimatum, et cela sous la protection des forces armées anglaises rassemblées pour la protection du Parlement contre la foule mécontente.

Cependant des réserves furent faites par les votants (10) et plusieurs représentants s'abstinrent ou votèrent contre (11).

Le 10 juillet l'assemblée vota avec enthousiasme le Statut organique, et le 2 août la loi électorale (12).

(8) Hooper : ouv. cité, p. 55.
Les députés ne sortaient du Parlement que sous escorte. Les lois d'exception étaient appliquées à Bagdad et les patrouilles et automobiles blindées parcouraient les rues de la capitale. (Voir l'*Asie Française*, janvier 1928, p. 11.)

(9) Nikitine : ouv. cité, p. 16, et Hooper : ouv. cité, p. 58.

(10) Voir le texte de la résolution de l'assemblée dans Hooper : ouv. cité, p. 58 et 59, où il est dit entre autre : « Cette assemblée est d'avis que plusieurs articles de ce traité et des conventions sont si sévères que l'Irak ne serait pas à même de faire face aux obligations de l'alliance désirée par le peuple de l'Irak. Mais elle a confiance dans l'honneur du gouvernement britannique, ainsi que dans la grandeur de la nation britannique. Elle est persuadée qu'elle ne consentira pas à faire supporter de trop lourdes charges à l'Irak, ni à porter préjudice aux aspirations de son peuple. C'est seulement cette confiance qu'a l'Irak qui a porté l'assemblée à accepter les déclarations qui ont été reçues de la part de Son Excellence le Haut-Commissaire au nom du gouvernement britannique... »

(11) Voir les détails relatifs au vote dans Chafik Djéroudi. Application des mandats internationaux à l'Irak. Toulouse, 1934, p. 75.
Sur 100 membres de l'assemblée :
31 étaient absents ;
24 votèrent contre ;
8 s'abstinrent ;
37 votèrent pour en formulant des réserves.

(12) Millot : Le mandat anglais sur l'Irak, p. 93.

A la même date, l'assemblée ayant achevé ses travaux, fut dissoute. Le 16 juillet 1925 de nouvelles élections eurent lieu d'après la nouvelle loi électorale, et le Parlement irakien entra en fonction.

Section II. — La ratification du traité du 10 octobre 1922 et des accords subsidiaires par la Société des Nations.

L'Angleterre avait conclu le traité et les accords subsidiaires avec l'Irak. Tant que ces instruments n'étaient pas ratifiés par la Société des Nations, la situation de l'Angleterre en Irak demeurait celle d'une puissance occupant le pays en fait, mais non en droit. En effet, nous avons vu que l'Angleterre avait retiré son projet de mandat. Par cet acte, elle avait perdu le seul titre qu'elle pouvait tenir de la Ligue. L'établissement de la Grande-Bretagne en Irak n'était donc fondé que sur l'accord Sykes-Picot et sur la décision du Conseil Suprême qui lui avait confié le mandat sur l'Irak.. Or, les pouvoirs du Conseil Suprême étaient assez contestables. Pour que la cession de l'Irak à l'Angleterre par le Conseil Suprême eût été valable, il aurait fallu, au point de vue juridique, la renonciation de l'ancien détenteur de l'Irak, à ses droits sur ce pays. Or, l'Empite ottoman n'avait pas renoncé à ses droits sur l'Irak en faveur des Alliés. Les articles 94, 95 et 132 du traité de Sèvres contiennent bien une pareille renonciation de l'Empire ottoman en faveur des Principales Puissances alliées et associées, à ses droits et titres sur les territoires ottomans situés hors d'Europe. Mais ce traité ne fut pas ratifié par la Turquie. Le Conseil Suprême n'avait donc aucun droit sur ce pays, si ce n'est le droit de conquête. Or l'Irak n'était pas considéré comme une conquête, mais comme un pays allié qui demandait l'assistance de ses alliés dans son développement. Le Conseil Suprême n'avait donc aucun droit (13). Et n'ayant aucun droit, il ne pouvait pas concéder plus de droits à l'Angleterre qu'il n'en avait lui-même. Le seul titre juridique valable pouvait être un titre qui émanait de la Société des Nations. Seule cette dernière possédait le pouvoir sur ce territoire. Sans doute, la Société des Nations confirma le choix de l'Angleterre comme mandataire pour

(13) Voir p. 36 et suiv.

l'Irak. Mais la Grande-Bretagne n'avait pas satisfait à toutes les obligations qui découlaient d'un tel choix et notamment à celle de la détermination de ses devoirs de mandataire par une convention avec la Ligue.

On pourrait penser que la conclusion du traité de Lausanne le 24 juillet 1923 avec la Turquie est venue donner à l'Angleterre le titre qui lui manquait. L'article 16 de ce traité stipule que : « La Turquie déclare renoncer à tous les droits ou titres, de quelque nature qu'ils soient, sur ou concernant les territoires situés au-delà des frontières prévues par le présent traité ; le sort de ces territoires étant réglé ou à régler par les intéressés ». Il est à remarquer que la formule de cet article est extrêmement prudente. La Turquie ne cède pas ses droits et titres sur ces territoires aux Alliés, mais elle les cède « aux intéressés », c'est-à-dire aux habitants de ces pays et en l'occurrence aux Irakiens. Ce traité ne donne aucun droit à l'Angleterre sur l'Irak. La Grande-Bretagne se trouve en Irak en vertu du droit de la force, puisque ni la Turquie, ni la Société des Nations ne lui avaient conféré aucun droit. Or, comme le dit justement J.-J. Rousseau : « Le plus fort n'est jamais assez fort pour être toujours le maître, s'il ne transforme sa force en droit et l'obéissance en devoir » (14). C'est ce que l'Angleterre s'efforçait de faire. Elle pensait avoir transformé l'obéissance en devoir en concluant le traité et les accords qui, quoique non librement consentis, n'en sollicitaient pas moins l'obéissance des Irakiens. Et, s'ils n'érigeaient pas l'obéissance des Irakiens à l'Angleterre en devoir, ils réclamaient du moins l'absence d'hostilité à son égard. Ceci fait, il restait à transformer la force en droit. Ce droit ne pouvait venir que de la Société des Nations. La recherche de ce droit était d'autant plus nécessaire pour la Grande-Bretagne, que le traité de Lausanne venait d'être signé, et que sa ratification paraissait imminente. Par ce traité, l'Irak se détachait juridiquement de l'Empire ottoman. De ce fait, l'Angleterre risquait de se trouver dans une mauvaise situation au point de vue juridique. Elle ne pouvait plus fonder son action en Irak sur le droit de conquête. Le traité de Lausanne ne lui donnait aucun droit sur ce pays. Et comme la Grande-Bretagne n'avait aucun titre approuvé par la Société des Nations, elle risquait

(14) J.-J. Rousseau : Le contrat social, Livre I, S. III.

de se trouver sans aucun droit. C'est pour empêcher une telle éventualité que, dès le mois de mai 1924, la Grande-Bretagne demanda à la Société des Nations de définir son mandat sur l'Irak en l'habilitant aussi à l'exercer.

En effet, le 20 septembre 1924, Lord Parmoor, représentant de l'Angleterre au Conseil, fit une déclaration (15) dans laquelle il exposa le développement politique de l'Irak depuis 1920. Il fit savoir au Conseil que l'Irak possédait déjà une constitution, un roi, un parlement, un gouvernement qui avait conclu des traités. Il informa le Conseil que le gouvernement anglais considérait que ce pays avait déjà fait de tels progrès dans la voie tracée par l'article 22 du Pacte, que la forme particulière envisagée par cet article ne pouvait plus lui convenir, et que par conséquent, le projet de mandat soumis au Conseil en 1920 lui était inapplicable et devait être remplacé par un autre acte. Il répéta comme Lord Fisher en 1921, que le traité et les accords subsidiaires, présentés au Conseil en juin 1924, renfermaient tous les points envisagés dans le projet de mandat original ; que son gouvernement était d'avis que l'arrangement proposé, lui permettrait de remplir parfaitement son rôle de mandataire, et par conséquent, fournissait la meilleure méthode pratique pour la mise en œuvre des principes de l'article 22 du Pacte.

Le Conseil de la Société des Nations, après avoir entendu le délégué britannique, ajourna la discussion jusqu'à sa réunion du 27 septembre 1924.

Le 27 septembre, le Conseil, s'associant aux vues du gouvernement britannique, prit la décision suivante :

« Le Conseil de la Société des Nations :

Considérant que le territoire de l'Irak qui faisait antérieurement partie de l'Empire ottoman, est passé au cours de la dernière guerre sous l'occupation des forces militaires de S. M. Britannique.

Considérant qu'il a été entendu entre les Principales Puissances alliées, que le territoire de l'Irak serait confié, jusqu'au moment où il serait capable de se diriger lui-même à un mandataire chargé de guider de ses conseils et de son aide l'administration de ce territoire conformément aux dispositions de

(15) Voir le texte de cette déclaration dans Hooper : ouv. cité, p. 60 et suiv.

l'article 22 alinéa 4 du Pacte, et que ce mandat serait confié à S. M. Britannique.

Considérant que S. M. Britannique a accepté le mandat sur l'Irak,

Considérant que S. M. Britannique en raison des rapides progrès de l'Irak, y a reconnu un gouvernement indépendant et a conclu avec le roi de l'Irak un traité accompagné de protocoles et d'accords subsidiaires, reproduits dans l'annexe ci-après, et qui seront désignés dans les paragraphes suivants sous le titre de Traité d'alliance ;

Considérant que ledit traité d'alliance a pour but l'observation de la réalisation complète, en Irak, des principes dont l'application était implicitement contenue dans l'acceptation du mandat ;

Le Gouvernement de S. M. Britannique est disposé à accepter ce qui suit :

I. Aussi longtemps que le traité d'alliance restera en vigueur, le gouvernement de S. M. assumera à l'égard de tous les membres de la Société des Nations qui accepteront les dispositions du présent arrangement et les avantages dudit traité, la responsabilité de l'exécution par l'Irak, des dispositions dudit traité d'alliance.

II. Pendant la durée du traité d'alliance, le gouvernemen de S. M. Britannique, en consultation avec S. M. le roi d'Irak, prendra les mesures nécessaires pour la conclusion au nom de l'Irak, des accords spéciaux d'extradition. Des exemplaires de ces accords seront communiqués au Conseil de la Société des Nations.

III. Un rapport annuel destiné à rendre compte au Conseil de la Société des Nations, sera adressé à ce dernier, au sujet des mesures prises en Irak, au cours de l'année, en vue d'appliquer les dispositions du traité d'alliance. Des exemplaires de toutes les lois et de tous les règlements promulgué en Irak, au cours de l'année, seront annexés audit rapport.

IV. Aucune modification aux termes du traité d'alliance ne sera acceptée par le gouvernement britannique sans l'assentiment du Conseil de la Société des Nations.

V. Tout différend qui viendrait à s'élever entre le gouvernement de S. M. Britannique et le gouvernement d'un autre membre de la Société des Nations, sur le point de savoir si les dispositions du traité d'alliance ou de la présente décision sont observées en Irak, ou sur leur interprétation ou application et qui ne pourrait être réglé par voie de négociations, sera soumis à la Cour Permanente de Justice internationale, instituée en vertu de l'aricle 14 du Pace de la Société des Nations.

VI. Au cas où l'Irak serait dans la Société des Nations, les obligations assumées aux termes du présent acte par le gouvernement de S. M. Britannique prendrait fin.

VII. A l'expiration de la période pour laquelle a été conclu le traité d'alliance, le Conseil de la Société des Nations, si l'Irak n'a pas été admis dans la Société, sera invité à décider des nouvelles mesures à prendre en vue de donner effet à l'article 22 du Pacte.

Accepte les engagements du gouvernement de S. M. Britannique et approuve les termes de la communication ci-dessus comme propres à donner effet aux dispositions de l'article 22 du Pacte ; et décide que les privilèges et immunités y compris les bénéfices de la juridiction et de la protection consulaires, tels qu'ils résultaient autrefois dans l'Empire ottoman des Capitulations ou de la coutume, ne seront plus nécessaires pour la protection des étrangers en Irak, pendant la durée du traité d'alliance. »

Cette décision n'a pu donner à la Grande-Bretagne qu'une satisfaction tardive. Elle n'a pu lui éviter de s'être trouvée dans la position d'une puissance occupant en fait un territoire sur lequel elle n'avait aucun droit ; le traité de Lausanne étant signé avant que la décision du Conseil de la Société des Nations n'eût été prise.

Quoi qu'il en soit, la décision du Conseil de la Société des Nations donna un fondement juridique au mandat anglais sur l'Irak. Le traité d'alliance avec les accords subsidiaires ont été considérés par la Société des Nations comme la charte du mandat anglais pour ce pays.

Section III. — L'affaire de Mossoul et le traité du 13 janvier 1926.

§ 1. *L'affaire de Mossoul.*

Le territoire contesté entre l'Irak et la Turquie comprenait le vilayet de Mossoul qui dépendait géographiquement du bassin du Tigre et de l'Euphrate. Ce vilayet avait été occupé pendant la guerre, avec tout le reste de l'Irak, par l'armée anglaise. Après sa victoire sur les Grecs, la Turquie revendiqua cette riche région. Elle se fondait pour cela sur le fait que la frontière entre la Turquie et l'Irak n'était pas encore délimitée et que ce vilayet était turc et devait par conséquent faire partie du territoire turc.

Or l'article 3 alinéa 2 du traité de Lausanne dispose que : « la frontière entre la Turquie et l'Irak sera déterminée à l'amiable entre la Turquie et la Grande-Bretagne dans un délai de neuf mois. A défaut d'accord entre les deux gouvernements dans le délai prévu, le litige sera porté devant le Conseil de la Société des Nations ». Conformément à ces dispositions, des négociations eurent lieu à Istambul en juin 1924 entre le gouvernement britannique et le gouvernement turc. Les négociations échouèrent. Une entente à l'amiable paraissait impossible entre les deux thèses en présence. La Turquie soutenait qu'elle n'avait jamais cédé le vilayet de Mossoul et que la majorité de la population de cette région lui était favorable. La Grande-Bretagne répondait que c'était là une question déjà tranchée par les faits, car Mossoul était occupé par l'armée britannique et faisait partie intégrante du territoire sous mandat, sur lequel l'Angleterre avait le devoir de veiller ; que la seule question qui se posait, était celle de la délimitation de la frontière.

En présence de cet échec, et le délai de neuf mois prévu par l'article 3 alinéa 2 du traité de Lausanne pour l'entente à l'amiable étant expiré, le gouvernement britannique demanda en août 1924 que la question fût inscrite à l'ordre du jour du Conseil de la Société des Nations, conformément à l'article 3 du traité de Lausanne.

Le Conseil, au cours de sa 30e session, tenue en septembre 1924, entendit les représentants des deux gouvernements inté-

ressés. La Turquie réclama le vilayet de Mossoul, et pour trancher le différend, elle demanda qu'on y recours à un plébiscite. L'Angleterre objecta qu'un plébiscite était encore impossible à l'époque, étant donné le degré de civilisation de la population du vilayet.

En face de la complexité de la question, le Conseil décida le 30 septembre 1924 la création d'une commission d'enquête afin de se documenter sur l'affaire (16). Mais, en attendant de pouvoir prendre une décision, et afin d'éviter les frictions entre les deux parties, le Conseil crut nécessaire de fixer une ligne frontière provisoire sur la base du statu quo. Cette décision fut prise à la 31e session du Conseil, tenue à Bruxelles le 29 octobre 1924, d'où le nom de ligne de Bruxelles (17).

La commission d'enquête après avoir été en contact avec les gouvernements anglais et turc, et après avoir étudié la question sur place, rédigea un rapport daté du 16 juillet 1925, dans lequel elle se prononça pour le rattachement de Mossoul à l'Irak, dans l'intérêt même de la population du territoire contesté, à condition que ce pays restât sous mandat effectif de la Société des Nations pendant vingt-cinq années (18). Le rapport ajoutait qu'il fallait tenir compte des vœux émis par les Kurdes qui demandaient que des fonctionnaires de race kurde fussent désignés et que des écoles en langue kurde fussent ouvertes. Il terminait en laissant au Conseil l'appréciation des arguments présentés.

Le rapport fut examiné par le Conseil dans sa 35e session tenue à Genève en septembre 1925. Cependant, il fallait résoudre au préalable la question des pouvoirs que l'article 3 du traité de Lausanne donnait au Conseil. La Turquie soutenait que le Conseil ne pouvait qu'émettre des recommandations. A l'opposé, l'Angleterre prétendait que l'article 3 donnait au Conseil le pouvoir de prendre une décision définitive.

En présence de la divergence des deux points de vue, sur une question d'ordre juridique, le Conseil décida le 19 septembre 1925 de porter la question devant la Cour Permanente de Jus-

(16) Voir le texte de cette résolution du Conseil dans Hooper : ouv. cité, p. 71.

(17) Le tracé exact de cette ligne se trouve dans le paragraphe premier de la décision du Conseil du 16 décembre 1925.

(18) Le Fur : L'affaire de Mossoul. *Rev. gén. de Dr. International publ.*, 1926, p. 74.

tice Internationale de la Haye, pour demander un avis consultatif.

La Cour de la Haye se prononça en faveur de la thèse soutenue par l'Angleterre.

Le Conseil se rangea à l'avis de la Cour Permanente de Justice Internationale, malgré l'opposition de la Turquie.

Entre temps, le général Laïdonner, que le Conseil avait chargé d'enquêter sur la situation des populations des régions frontières, était revenu et avait déposé son rapport le 14 décembre 1925, auquel fut annexé un mémorandum (19) accablant pour la Turquie.

Le comité nommé par le Conseil en 1924 et chargé de suivre l'affaire jusqu'à sa liquidation, nomma un rapporteur. Celui-ci dans son rapport au Conseil déclara que la décision à prendre par ce dernier devait être fondée sur le rapport de la commission d'enquête. Il concluait en se prononçant en faveur du statu quo, c'est-à-dire du maintien de la ligne de Bruxelles comme frontière entre l'Irak et la Turquie ; tout ce qui était au Sud de cette ligne appartiendrait à l'Irak.

Le Conseil de la Société des Nations, dans sa décision du 16 décembre 1925, se fondant sur les recommandations de la commission d'enquête, et sous réserve de l'admission éventuelle de l'Irak dans la Société des Nations, considéra comme condition essentielle pour que cette décision devînt définitive, la continuation du régime du mandat pendant vingt-cinq ans. En outre, il invita le gouvernement britannique à conclure un nouveau traité avec l'Irak (20). C'est dans ce but que fut conclu le traité du 13 janvier 1926.

De leur côté, l'Irak et la Grande-Bretagne s'arrangèrent avec la Turquie en concluant avec elle le traité du 5 juin 1926 (21) par lequel la Turquie reconnaissait, en conformité avec la décision du Conseil, la ligne de Bruxelles comme frontière définitive entre elle et l'Irak, sauf quelques légères modifications

(19) Voir Le Fur : L'affaire de Mossoul. *Rev. gén. de Dr. Internat. publ.*, 1926, p. 223 et suiv.

(20) Voir *Journal Officiel de la S.D.N.*, février 1926, p. 192 ; le passage est ainsi conçu : « Le Gouvernement britannique est invité à soumettre au Conseil un nouveau traité avec l'Irak, assurant le maintien pendant 25 ans du régime du mandat ».

(21) Voir le texte du traité dans Hooper : ouv. cité, p. 91 et suiv.

consenties en sa faveur par la Grande-Bretagne et les avantages que lui accordait l'article 14 dudit traité, quant à l'exploitation des gisements pétrolifères de Mossoul (22).

§ 2. *Le traité anglo-irakien du* 13 *janvier* 1926 (23).

Ce traité fut conclu entre S. M. Britannique et le roi de l'Irak, sur l'invitation du Conseil de la Société des Nations, selon sa décision du 16 décembre 1925. Il fut rédigé en trois articles.

L'article 1er abrogeait les dispositions de l'article 18 du traité du 10 octobre 1922 et du protocole du 30 avril 1923 pour autant qu'ils avaient trait à la durée de validité dudit traité, et disposait que ledit traité, et les accords subsidiaires en découlant, pour autant que leur durée de validité était subordonnée à celle du traité demeureraient « en vigueur pendant une période de vingt-cinq années à compter du 16 décembre 1925, à moins que l'Irak, avant l'expiration de cette période, ne soit devenu membre de la Société des Nations ».

L'article 2 envisageait l'examen des questions ayant trait à la revision des accords militaire et financier, découlant des articles 8 et 15 du traité de 1922.

L'article 3 contenait la promesse faite par la Grande-Bretagne d'examiner tous les quatre ans, à partir du moment où le traité de 1922 aurait dû prendre fin, en vertu du protocole du 30 avril 1923, les points suivants :

1) La possibilité de recommander l'admission de l'Irak dans la Société des Nations.

2) Dans la négative, la question de savoir s'il y avait lieu d'amender, en raison des progrès réalisés par l'Irak ou pour tout autre motif, les accords mentionnés à l'article 18 du traité du 10 octobre 1922.

Le parlement irakien ratifia ce traité. Celui-ci avait bien pour désavantage de prolonger le traité de 1922, mais il présentait par contre un avantage de premier ordre : la conser-

(22) Ces avantages sont le paiement à la Turquie par l'Irak, de 10 % de toutes les redevances qui lui reviendront des concessions pétrolifères de Mossoul, et cela pendant 25 ans.

(23) Voir le texte du traité dans *Recueil des Traités de la S.D.N.*, 1926, n° 1147, p. 419 et suiv.

vation à l'Irak de la riche région de Mossoul. Les articles 2 et 3 du même traité compensaient en outre ce que l'article 1er, par la prolongation du traité de 1922, pouvait avoir de désagréable.

Le traité, après sa ratification par les parlements irakien et britannique, fut soumis à l'approbation du Conseil de la Société des Nations. Le gouvernement anglais déclara dans une lettre au Secrétaire général de la Ligue en date du 2 mars 1926 que « tant que ledit traité resterait en vigueur, le gouvernement de S. Majesté se considérerait comme lié par les engagements pris par lui devant le Conseil en septembre 1924 et continuerait à agir conformément audits engagements ».

Le Conseil complétant sa décision du 27 septembre 1924, approuva dans sa séance du 11 mars 1926 le traité et les termes de la lettre précitée, « comme propre à donner effet aux dispositions de l'article 22 du Pacte ».

CHAPITRE III

LE STATUT DE L'IRAK SOUS MANDAT

Section I. — Le principe du statut

L'étude du statut de l'Irak sous mandat doit se baser sur deux considérations. La première est que l'Irak est un territoire sous mandat; la seconde, qu'il a conclu des acocrds avec le mandataire.

De la considération que l'Irak est un territoire sous mandat découle que le statut de ce pays est soumis à l'article 22 du Pacte de la Société des Nations. En vertu de cet article, la souveraineté de l'Irak est limitée. Son roi consent à être guidé par les conseils et les avis de S. M. Britannique (traité 1922, art. 4). De son côté, S. M. Britannique s'engage, conformément aux dispositions du traité du 10 octobre 1922, à fournir à l'Etat d'Irak les conseils et l'assistance dont ce dernier pourrait avoir besoin (art. 1). Mais la souveraineté de l'Irak doi être élargie progressivement. Le mandataire doit transférer peu à peu aux nationaux tous les droits de souveraineté qu'il détient en vertu du mandat.

Des accords conclus entre le mandataire et l'Irak découle que l'Irak a dépassé le stade de développement d'un peuple prévu par le système des mandats, c'est-à-dire que son développement est déjà assez avancé pour lui permettre d'exercer lui-même certains pouvoirs détenus jusque là par le mandataire.

Section II. — Les organes du gouvernement

Il y avait en Irak deux sortes d'organes de gouvernement : les organes irakiens et les organes britanniques.

1° *Les organes irakiens*

L'Irak est un royaume. Il est gouverné par une monarchie héréditaire. Le trône échoit à l'aîné des descendants mâles du roi en ligne directe. La majorité du roi est fixée à 18 ans révolus. Si le trône échoit à un mineur, les droits de la couronne sont exercés par un Régent (Constitution, art. 19, 20 et 21).

A côté du roi, il y a le Parlement. Celui-ci se compose de deux chambres : la Chambre des Députés et le Sénat. La Chambre des Députés est élue à raison d'un député par 20.000 Irakiens du sexe masculin. Le mode d'élection des députés est fixé par une loi spéciale. C'est le suffrage indirect qui fut consacré. Tout Irakien peut être élu député, à condition d'avoir 30 ans révolus, jouir de ses droits civils et politiques, être sain d'esprit, et n'avoir pas subi certaines condamnations. Il faut en outre que le candidat à la députation ne soit pas apparenté au roi à un degré de consanguinité prévu par la loi (Constitution, art. 30, 36 et 37). Chaque député est le représentant du pays tout entier. La Chambre des Députés tient une session ordinaire par an, d'une durée de quatre mois et qui peut être prolongée de deux mois. Une session extraordinaire est prévue dans des circonstances spéciales (Constitution, art. 39 et 40).

Le Sénat se compose de 26 membres au maximum. Les sénateurs sont nommés par le roi. Ils sont choisis parmi les personnalités éminentes du royaume. La durée du mandat de sénateur est de huit ans. Le Sénat est renouvelable par moitié tous les quatre ans. Pour être nommé sénateur, il faut avoir 40 ans révolus. Les autres conditions sont les mêmes que celles pour être élu député. Le Sénat tient sa session en même temps que la Chambre des Députés. (Constitution, art. 31, 32 et 33.)

Au-dessous du roi et du Parlement, il y a le ministère. Le nombre des ministres ne doit être ni inférieur à six, ni supérieur à neuf. Le ministre ne doit pas exercer ses fonctions pendant plus de six mois, à moins qu'il ne devienne sénateur ou député. Pour être nommé ministre, il faut les mêmes conditions que celles pour être élu député. (Constitution, art. 64.)

2° *Organes britanniques*

La Grande-Bretagne était représentée en Irak par un Haut-Commissaire (traité 1922, art. 1). Sous les ordres du Haut-Commissaire, toute une administration composée de fonctionnaires britanniques ayant le rôle de conseiller auprès de l'administration irakienne, formaient les agents techniques du mandat. Aucun fonctionnaire étranger ne doit être nommé en Irak sans l'assentiment de S. M. Britannique. (Traité 1922, art. 2.)

Section III. — Le gouvernement intérieur

Il était exercé par les organes irakiens sous le contrôle des organes britanniques. Il se divisait en pouvoir législatif, pouvoir exécutif et pouvoir judiciaire.

A. — *Règles générales*

1° *Le pouvoir législatif*

Il était exercé par le roi et le Parlement sous le contrôle discret du Haut-Commissaire. C'est le Parlement qui vote les lois. Chaque député a le droit de présenter une proposition de loi, sauf en matière de finances. Si cette proposition est appuyée par dix de ses collègues, et si la Chambre accepte la proposition, celle-ci est soumise au cabinet en vue de l'élaboration d'un projet de loi. Si la proposition est repoussée par la Chambre, elle ne peut être présentée à nouveau au cours de la même session. Le projet de loi présenté par le gouvernement sera soumis à la décision des deux Assemblées. Un vote spécial sera émis sur chaque article du projet dans chaque assemblée, et ensuite l'ensemble du projet sera mis aux voix. Si le projet est adopté par les deux assemblées, il sera soumis au roi qui, dans un délai de trois mois, l'approuvera ou le soumettra à une nouvelle délibération du Parlement.

Si une des Assemblées rejette deux fois un projet, tandis que l'autre Assemblée en exige le vote, les deux Assemblées se réuniront en Assemblée nationale qui ne pourra adopter le projet qu'à la majorité des deux tiers.

Le Parlement pourra modifier le Statut organique, à condition que l'amendement proposé soit accepté à la Chambre des Députés et au Sénat à la majorité des deux tiers des membres de chaque Assemblée. Une fois accepté, le projet demeurera en suspens jusqu'à l'élection d'une nouvelle Chambre des Députés; il sera alors soumis de nouveau à cette Chambre et au Sénat. S'il est de nouveau accepté par une majorité des deux tiers des membres de chaque Assemblée,, il sera soumis au roi pour être approuvé et promulgué.

Le roi sanctionne et promulgue les lois. En cas d'urgence, et si le Parlement est en vacances, le roi peut, avec l'approbation du Conseil des ministres, prendre des décrets prescrivant les mesures nécessairs. Ces décrets ont force de loi.

Le Haut-Commissaire contrôlait les actes du Parlement et du roi afin que leur action soit conforme aux principes de l'article 22 du Pacte. Souvent il collaborait avec eux à l'élaboration des lois et règlements. Il était toujours tenu au courant des travaux du pouvoir législatif.

2° *Le pouvoir exécutif*

Il était exercé par le roi et les ministres, aidés par les différents services administratifs.

Le roi est le chef de l'Etat. Il est irresponsable. Il surveille l'exécution des lois. Il choisit le premier ministre et les ministres. Il nomme et révoque, sur la proposition du ministre responsable, les fonctionnaires des différents services de l'Etat. Il est le commandant en chef des armées. Il conclut et ratifie les traités. Il exerce ses droits par « Iradés » (Volonté).

Au-dessous du roi, il y a les ministres. Ceux-ci sont responsables. Ils sont chargés de l'administration générale du pays. Les décisions qui intéressent plusieurs ministres sont prises en Conseil des ministres, présidé par le premier ministre. Chaque ministre est à la tête d'un département ministériel.

3° *Le pouvoir judiciaire*

Il est exercé par les tribunaux. Ceux-ci sont divisés en trois catégories :

a) Les tribunaux civils.

b) Les tribunaux religieux.

c) Des tribunaux spéciaux.

Ces derniers comprennent la Haute-Cour et le « Divan Khas ». La Haute-Cour est un tribunal nommé par le Sénat. Elle se compose du président du Sénat, de quatre sénateurs nommés par leurs collègues et de quatre hauts fonctionnaires nommés par le Sénat. Elle est chargée d'interpréter le Statut organique et de juger les ministres et les membres du Parlement qui se sont rendus coupables de délits politiques.

Le « Divan Khas » ou Conseil privé, est un tribunal composé de trois magistrats de la Cour de Cassation et de trois hauts fonctionnaires choisis selon des procédés prévus par des lois spéciales. Il se réunit sur la demande du ministre intéressé pour interpréter les lois et règlements autres que le Statut organique.

4° *Les rapports entre les différents pouvoirs*

Le roi convoque le Parlement, l'ouvre, l'ajourne, le proroge et le dissout. Il nomme les sénateurs. Les ministres sont responsables devant la Chambre des Députés. Le ministère doit se retirer devant un vote de défiance. Chaque membre du Parlement a le droit d'interpeller les ministres.

B. — *Règles spéciales*

Pour faciliter la tâche du Haut-Commissaire et permettre aux agents du mandat de remplir leurs fonctions, des règles spéciales furent élaborées et sont relatives à des matières différentes concernant divers services de l'Etat. Ces règles spéciales furent consignées dans des accords spéciaux conclus en exécution de certaines dispositions du traité du 10 octobre 1922. Nous avons noté plus haut ces accords. Il nous faut maintenant les analyser.

1° *Accord sur les fonctionnaires britanniques*
(conclu en exécution de l'article 2 dudit traité) (1)

Cet accord, rédigé en 6 articles et plusieurs annexes, règle le nombre et le statut des fonctionnaires britanniques appelés à servir en Irak. Il stipule que le gouvernement irakien devra

(1) Voir le texte de l'accord dans *Recueil des Traités de la S.D.N.*, 15 juin 1925, n° 891, T. 35, p. 104 et suiv., et Hooper : ouv. cité, p. 43 et suiv.

nommer des fonctionnaires britanniques chaque fois qu'il y sera invité par le Haut-Commissaire (art. 1er). Cet article donne le droit à la Grande-Bretagne de faire nommer en Irak le nombre de fonctionnaires anglais qu'elle croit nécessaire à la bonne exécution de son mandat. Il lui suffit, pour cela, d'inviter par l'intermédiaire du Haut-Commissaire, le gouvernement irakien à procéder aux désignations. La situation de ces fonctionnaires anglais sera réglée par un contrat passé entre eux-mêmes et le gouvernement irakien. Ces fonctionnaires anglais sont payés par le gouvernement irakien et responsables devant lui. Toutefois, il ne faut pas croire que ces fonctionnaires anglais soient de simples conseillers techniques au service du gouvernement irakien et qu'ils dépendent uniquement de lui. Ces fonctionnaires dépendent en effet du Haut-Commissaire britannique. Ils sont les agents informateurs ou organes de surveillance du mandataire. Leur rôle est de conseiller et de guider l'administration irakienne, afin de l'amener à son plein développement. Leur nomination par le gouvernement irakien a pour but de satisfaire à l'alinéa 7 de l'article 27 du Statut organique, en vertu duquel le roi d'Irak nomme à tous les emplois civils et militaires.

Les annexes de l'accord énumèrent les postes qui seront confiés à des fonctionnaires britanniques.

2° *Accord judiciaire*

(conclu en exécution de l'article 9 dudit traité) (2)

Cet accord relatif à l'organisation judiciaire étant abrogé et remplacé par un autre accord, nous n'en indiquerons ici que les dispositions essentielles. Les droits juridictionnels des étrangers résultant des Capitulations ayant été abrogés, il fallait les remplacer par la garantie d'une bonne justice. C'est dans ce but que fut conclu cet acord qui comprend six articles. On commence par définir le terme « étranger ». D'après l'article premier, est étranger le ressortissant de tout Etat européen ou américain qui bénéficiait auparavant du régime des Capitulations, ainsi que les ressortissants des Etats d'Asie qui sont repré-

(2) Voir le texte dans *Recueil des traités de la S.D.N.*, du 15 juin 1925, T. 35, p. 132 et suiv., et Hooper : ouv. cité, p. 50 et suiv.

sentés d'une façon permanente au Conseil de la Société des Nations.

Chaque étranger, ressortissant à un de ces Etats, possède le droit en cas de délit ou de contravention commis par lui sur le territoire irakien, d'être jugé sous les auspices d'un magistrat britannique (art. 2).

Si l'affaire d'un étranger est renvoyée devant un tribunal, l'étranger peut demander que le président du tribunal devant lequel est renvoyée son affaire, soit un magistrat britannique (art. 2, al. 4).

L'étranger peut aussi demander que le tribunal devant lequel un appel ou une demande en révision le concernant est envoyée, soit présidé par un magistrat britannique.

L'étranger a le droit, en cas d'interrogatoire, d'être interrogé par un magistrat britannique ou tout au moins en sa présence. Le domicile d'un étranger ne peut être perquisitionné que sur mandat signé par un juge britannique.

Pour assurer ces droits reconnus aux étrangers, les projets de lois concernant la justice, la nomination ou la révocation des juges doivent, avant leur présentation au Parlement, être soumis au Haut-Commissaire (art. 3). En outre, toute nomination d'un président ou membre britannique des Cours d'Appel ou de Révision, ou la résiliation de tout contrat d'un magistrat ou d'un juge britannique, doit être préalablement soumise à l'assentiment du Haut-Commissaire.

En somme, cet accord judiciaire ne fait que revenir au régime des Capitulations, mais sous une autre forme, en contrôlant ou en dirigeant la justice indigène, au lieu de créer un appareil judiciaire spécial en marge de celle-ci.

3° *Accord militaire*

(conclu en exécution de l'article 7 dudit traité) (3)

Cet accord détermine la situation militaire du territoire du nouvel Etat. Il pose en principe que l'Irak doit prendre, dans un délai de quatre ans, la charge de sa défense intérieure et extérieure, et que les forces du mandataire seront progressivement réduites (art. 1er). Stipulation tout à fait conforme à l'esprit de

(3) Voir le texte dans *Recueil des traités de la S.D.N.*, 15 juin 1925, n° 892, T. 35, p. 132 et suiv., et Hooper : ouv. cité, p. 44 et suiv.

l'article 22 du Pacte ; car le mandat a pour but d'amener le territoire sous mandat à l'indépendance. Or, la première base de l'indépendance d'un Etat est sa force armée, destinée à garantir et à assurer cette indépendance. En attendant la constitution de cette armée nationale, l'accord règle, comme les autres chartes des mandats A, la présence des troupes britanniques sur le territoire de l'Irak, tant que celui-ci en aura besoin (art. 2 et 3).

Tout d'abord, l'Irak doit affecter 25 % de son budget à l'entretien de sa nouvelle armée et augmenter progressivement ses effectifs (art. 4). Cette armée nationale aura pour commandant en chef le roi d'Irak. Mais, ici encore, le pouvoir du roi est limité, si on peut parler de limitation, car elle est faite, non pas au détriment de l'Irak comme dans l'accord sur les fonctionnaires, mais en sa faveur. En effet, il est stipulé que le commandant en chef des troupes britanniques stationnées en Irak a le droit d'inspecter les troupes irakiennes, et, sur son rapport, le Haut-Commissaire fera au gouvernement irakien les propositions qui lui semblent nécessaires pour l'amélioration du service (art. 6 et 7).

L'article 9 stipule qu'en cas de coopération des deux forces, britannique et irakienne, dans des opérations communes, le commandement en chef des forces mixtes reviendra au commandant en chef des forces britanniques. Ce qui est tout à fait naturel, étant donné la grande expérience de l'armée anglaise par rapport à la jeune armée irakienne. L'aide militaire que la Grande-Bretagne apportera à l'Irak est spécifiée. Elle consistera dans le maintien sur le territoire de l'Irak des forces impériales, ou des forces locales entretenues par S. M. Britannique, d'une part, et d'autre part, en des facilités, non financières, qu'elle accordera à l'Irak pour l'instruction en Angleterre des officiers irakiens, et pour l'approvisionnement en armes et munitions de la nouvelle armée irakienne, à condition bien entendu, que le gouvernement irakien en supportera les frais.

Chacune des H.P.C. doit entretenir ses forces respectives. Les deux gouvernements doivent se consulter avant d'employer la force armée tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. Dans ce dernier cas, l'armée irakienne ne sera utilisée que dans l'intérêt de l'Irak (art. 8).

Toutefois, l'Angleterre se réserve le droit de ne pas interve-

nir pour secourir l'Irak en cas de troubles intérieurs ou d'agression extérieure résultant d'une politique contraire aux avis donnés par le gouvernement britannique (art. 8). Cette disposition semble accorder toute liberté à l'Irak, même celle d'aller contre les décisions de la Grande-Bretagne. Cependant, dans la situation de fait, elle revêt l'aspect d'une menace. Etant donnée, en effet, la faiblesse de l'Irak, son abandon éventuel par la Grande-Bretagne signifierait pour lui, l'abandon aux convoitises de tous les Etats avides de conquête. Cette menace était faite pour plier les dirigeants irakiens à la volonté britannique et leur ôter toute velléité d'opposition.

L'article 10 envisage la situation en Irak des forces anglaises ou assimilées à celles-ci. Le gouvernement irakien doit, sur la demande du gouvernement britannique, arrêter et poursuivre conformément à la loi, les personnes coupables de délits perpétrés contre les forces britanniques ou un de leur membre.

Le gouvernement britannique peut aussi porter la cause devant les tribunaux britanniques.

Ces dispositions ont pour but de réprimer toute révolte et tout attentat contre les forces britanniques, fréquents à une époque où la population était hostile aux armées anglaises, comme elle l'est d'ailleurs demeurée de nos jours.

La Grande-Bretagne se réserve la faculté d'enrôler comme volontaires des habitants de l'Irak. Le gouvernement irakien doit le lui facilier lorsqu'il en est requis. En outre, le gouvernement irakien doit accorder toutes les facilités pour les déplacements des troupes anglaises, leur transport et leur approvisionnement sur le territoire irakien (art. 18).

Enfin, cet accord autorise les Anglais à établir un réseau de télégraphie sans fil, dépendant uniquement d'eux (art. 14 et 15).

Malgré les avantages qu'il accorde à l'Irak par rapport aux autres territoires sous mandat A, cet accord n'en déroge pas moins à l'idée que le mandat est fait exclusivement dans l'intérêt de la collectivité sous mandat. Car, si l'Irak se voit accorder une armée nationale, il voit aussi en même temps son territoire transformé en une véritable base d'opération des armées anglaises, et la main-mise de l'Angleterre s'opérer sur ses moyens vitaux en cas de crise ; à moins de penser que

dans un proche avenir son armée sera capable de s'opposer à toute entreprise qui porterait préjudice aux droits les plus élémentaires de l'Irak.

4° *Accord financier*

(conclu en exécution de l'article 15 dudit traité) (4)

Cet accord rédigé en dix-neuf articles est relatif à la gestion des finances publiques de l'Irak. Il stipule que « le gouvernement de l'Irak devra aussitôt que possible supporter la totalité des frais de l'administration et assurer la pleine responsabilité financière du maintien de l'ordre intérieur et de la défense extérieure de l'Irak » (art. 1er).

Cette disposition de l'article premier de l'accord montre d'une façon plus évidente et plus claire que les accords précédents, la préoccupation de l'Angleterre de réduire ses dépenses en Irak. Cependant, elle a l'avantage de consacrer en même temps l'indépendance définitive de l'Irak. Car un Etat, surtout un petit Etat, qui n'est pas indépendant financièrement, ne l'est pas non plus politiquement.

Pour assurer cette indépendance, l'Irak comme nous l'avons vu dans l'accord précédent, s'engage à affecter 25 % de ses recettes à son armée et à sa défense propre.

Il prend en charge les établissements que lui avait cédés l'Angleterre : travaux d'irrigation, routes, ponts, postes, télégraphes et téléphones ,installés par elle dans le pays ; et cela, moyennant le paiement d'une somme de 9.409.540 roupies payables en 20 ans avec intérêt de 5 %. En cas de non-paiement d'une annuité ou de l'intérêt, la somme non payée doit être capitalisée (art. 5, 6 et 7) (5).

La cession des chemins de fer à l'Irak est aussi envisagée par l'accord. Pendant quatre ans à dater de la ratification du traité de 1922, l'Angleterre conservera la propriété des che-

(4) Voir le texte dans *Recueil des Traités de la S.D.N.*, 15 juin 1925, n° 894, T. 35, p. 146 et suiv., et Hooper : ouv. cité, p. 52 et suiv.

(5) Il est à remarquer que la Grande-Bretagne renonça à cette somme, à la suite des conclusions de la mission financière Hilton-Young-Vernon, estimant que l'Irak ne pouvait pas faire face à la fois au service de sa part de la dette ottomane et au dédommagement des 9.409.540 roupies exigés pour les travaux publics. Le Haut-Commissaire déclara en 1926 que la Grande-Bretagne renonçait à cette dernière somme. (Voir Nikitine : ouv. cité, p. 16.)

mins de fer, tout en en confiant la direction à l'Irak. Toutefois, la Grande-Bretagne se réserve durant cette période le droit d'aliéner la propriété des chemins de fer, au profit d'une personne privée quelconque, avec le consentement de l'Irak. Au cas où l'Irak refuserait son consentement, il devrait fournir des raisons valables.

Mais l'Irak peut, s'il le veut, demander lui-même l'achat du réseau, à des conditions à débattre.

Si, à l'expiration de la période de quatre années, il n'y a eu aucune cession du réseau, la propriété de ce dernier passe immédiatement à l'Irak à des conditions à négocier. En cas de désaccord, ces conditions seront fixées par voie d'arbitrage (art. 8).

Comme garantie de sa créance, l'Angleterre se réserve un droit de regard sur les cessions des chemins de fer ou les travaux que l'Irak peut être amené à faire (art. 9).

Le port de Basrah fait l'objet d'un régime spécial. Son administration est confiée à un trust du port qui sera débiteur vis-à-vis de la Grande-Bretagne d'une somme de 7.219.000 roupies. Les revenus du port feront l'objet d'une comptabilité à part et ne rentreront pas dans le budget de l'Etat (art. 10).

En ce qui concerne les bâtiments et les terrains occupés par la Grande-Bretagne en Irak, ils resteront à sa disposition tout le temps pendant lequel il lui sera indispensable de les occuper. Au cas où ils ne présenteront pour elle aucun objet de nécessité, ils resteront à sa disposition le temps nécessaire qu'il lui faudra pour s'en défaire. En outre, la cession à l'Angleterre des terrains incultes appartenant à l'Etat irakien, est aussi envisagée par l'accord. Ces terrains seront entre les mains de la Grande-Bretagne pour la même durée.

L'Irak s'engage à supporter les traitements et les dépenses du Haut-Commissaire et de son personnel (art. 13), à exempter des droits de douane le matériel destiné à l'usage du Haut-Commissaire et des troupes anglaises stationnées en Irak, et à exempter d'impôts les lieux occupés officiellement par eux (art. 14 et 15).

L'Irak s'engage à payer sa part de la dette ottomane (art. 17).

Enfin, l'article 19 fixe la participation de l'Angleterre aux frais des routes et ponts et à leur entretien, lorsqu'ils sont utilisés par les troupes britanniques.

Cet accord, comme on le voit, a un avantage indéniable, pour lequel plusieurs Etats auraient pu envier l'Irak : il assure à l'Irak l'indépendance financière. Cependant, on ne peut pas nier que par ce même accord l'Angleterre fait payer chèrement son mandat, en s'assurant de très grands avantages en Irak, avantages au premier plan politique, et en faisant tomber toutes les charges du mandat sur le territoire soumis à sa tutelle.

Section IV. — Les relations internationales

C'est dans l'ordre des relations extérieures que les progrès de l'Irak et de son statut se manifestent le plus nettement. Ce pays est le seul des pays sous mandat A qui ait pu avoir des relations directes avec les Etats étrangers. En effet, en raison des progrès accomplis par l'Irak, le mandataire lui a permis de bonne heure d'entrer en relations avec les pays étrangers. Mais il faut distinguer entre les relations de l'Irak avec l'Angleterre et ses relations avec les autres pays.

En ce qui concernait les relations entre l'Irak et l'Angleterre, malgré les apparences extérieures, celles-ci ne pouvaient être considérées comme des relations entre deux pays étrangers l'un à l'autre. Tant que le mandat n'avait pas pris fin et que la Grande-Bretagne était représentée à Bagdad par un Haut-Commissaire, les relations entre ces deux pays demeurèrent des rapports de mandat. Il est vrai, qu'au point de vue forme, ces relations ont revêtu l'aspect des relations diplomatiques, puisqu'elles étaient entretenues soit par le Haut-Commissaire à Bagdad, soit par le représentant de l'Irak à Londres. Mais il n'en demeurait pas moins que ces relations avaient pour but de faciliter l'exercice du mandat. Au cas où les négociations n'auraient pas pu aboutir, on aurait employé la méthode directe. Et cela, en vertu de l'article 4 du traité de 1922 considéré comme la charte du mandat anglais sur l'Irak, qui disposait que :

« ... S. M. le roi d'Irak [acceptait] d'être guidée par les avis de S. M. Britannique, transmis par l'intermédiaire du Haut-Commissaire, sur toutes les questions importantes concernant les obligations et les intérêts internationaux et financiers de S. M. Britannique. »

Quant aux relations entre l'Irak et les pays étrangers, elles étaient en général entre les mains de la Grande-Bretagne. Mais depuis la création du ministère des Affaires étrangères irakien en 1924 (6), les représentants de l'Irak furent de plus en plus étroitement associés à la conduite de la politique extérieure de leur pays. Voici la situation de fait résumée par le représentant de la Grande-Bretagne auprès de la Commission Permanente des Mandats : « Le Haut-Commissaire communique directement avec les Hauts-Commissaires de Syrie et de Palestine, et avec le gouvernement égyptien. Il communique aussi directement avec les ministres britanniques à Téhéran et à Constantinople. Il transmet copie de ces communications à Londres ; il n'a pas à demander cet avis pour les affaires d'importance secondaire. Copie de toutes les communications avec les autorités étrangères est envoyée au premier ministre du gouvernement de l'Irak, mais celui-ci ne reçoit pas nécessairement copie des lettres que le Haut-Commissaire adresse au gouvernement britannique à Londres. » (7)

Cette procédure fut modifiée à la suite de l'échange des représentants diplomatiques entre l'Irak d'une part, la Turquie et la Perse de l'autre. Les relations diplomatiques entre l'Irak et ces pays étaient devenues directes. Même en ce qui concernait les autres pays, la participation du gouvernement irakien aux négociations ainsi qu'à la conclusion des traités est allée toujours croissante. C'est par ce processus que l'Etat en formation enrichissait son expérience de la conduite de ses affaires extérieures.

D'ailleurs, l'article 4 du traité de 1927 resté non ratifié prévoyait « une consultation loyale et entière » entre la Grande-Bretagne et l'Irak « dans toutes les questions de politique étrangère qui pouvaient affecter leurs intérêts communs ».

Même si ce traité avait été ratifié, il n'aurait pas créé une situation nouvelle, mais simplement sanctionné une situation de fait déjà existante, en lui donnant une base contractuelle.

En fait, le contrôle effectif du mandataire subsistait ; mais,

(6) Ce ministère créé en 1924, n'était pas un véritable ministère des Affaires étrangères, d'après la notion traditionnelle, mais bien plutôt un département ministériel confié au premier ministre d'Irak ; et c'est ce dernier qui exerçait en même temps les fonctions du ministre des Affaires étrangères.

(7) C. P. M. procès-verbal de la 10e session, p. 65.

il était tempéré par une participation toujours croissante de l'Irak à la gestion de ses affaires extérieures, afin de le doter de l'expérience nécessaire et de parachever son développement.

§ 1. — *La conclusion des traités*

Le système des mandats n'accorde que progressivement l'extension de la souveraineté du pays sous mandot. Le développement rapide de l'Irak a permis au mandataire de lui accorder la faculté de devenir partie à certains engagements d'objet déterminé. Il s'agit, en général, d'accords administratifs dont l'objet est limité. Ces accords pouvaient être conclus par le gouvernement irakien après l'assentiment préalable du mandataire. Celui-ci demeure responsable de l'exécution de tels accords en sa qualité de mandataire. Il doit surveiller l'extension de la liberté du pays sous mandat afin de lui préserver ses intérêts légitimes. Cette surveillance est d'autant plus nécessaire que le traité à conclure est important, ou encore, que l'autre partie au traité est un Etat puissant capable d'exercer une pression sur le gouvernement du pays sous-mandat. Cet assentiment du mandataire ne peut prendre fin qu'avec le mandat.

Le traité de 1922 reconnaît à l'Irak le droit de conclure des accords d'union douanière ou autres avec les Etats arabes limitrophes, dans la mesure compatible avec son statut international (art. 16). Le Haut-Commissaire britannique a aussi reconnu ce droit à l'Irak (8). L'Irak a même conclu seul certains traités avec les Etats limitrophes. Cependant, aucun de ces traités n'a été négocié, ni mis en vigueur, sans l'autorisation préalable de la Grande-Bretagne. L'Angleterre a exercé son contrôle, soit en devenant directement partie au traité, soit en prêtant ses bons offices dans les négociations, soit en ayant un représentant désigné comme négociateur pour la nation sous mandat ; comme cela est arrivé pour l'accord entre le Nejd et l'Irak. Pour les traités entre l'Irak et les Etats arabes limitrophes, le Haut-Commissaire « agit comme intermédiaire en vertu d'une entente tacite entre le gouvernement de l'Irak et lui-même ; l'Irak reconnaissant qu'il n'a pas une expérience suffisante des affaires extérieures » (9).

(8) C. P. M. procès-verbal de la 10e session, p. 65.
(9) C. P.M. procès-verbal de la 10e session, p. 66.

Quoi qu'il en soit, plusieurs traités et conventions sont obligatoires pour l'Irak ; que ces traités aient été conclus par l'Irak ou par le mandataire pour le compte de l'Irak. En dehors des traités conclus entre l'Irak et le mandataire, on peut diviser les traités qui sont obligatoires pour l'Irak en quatre groupes.

1° *Les conventions internationales d'ordre général*

L'adhésion par le mandataire, pour le compte du territoire sous mandat, à ces conventions générales, était stipulée dans toutes les chartes des mandats A et dans le projet du mandat pour l'Irak (10). Celui-ci adhéra à ces conventions, tantôt indirectement par l'intermédiaire du mandataire, tantôt directement. Jusqu'à la promulgation de la loi organique irakienne du 21 mars 1925, l'Angleterre avait accepté pour le compte de l'Irak, la convention de La Haye sur l'opium, celle de Genève sur la traite des femmes et des enfants et celle relative au trafic des armes.

Depuis la promulgation de la loi organique en 1925, on était arrivé à la conclusion que « l'adhésion de l'Irak aux conventions internationales devait être approuvée par le parlement de l'Irak » (11).

Cette approbation a toujours été requise par la suite, quel qu'ait été le procédé employé pour adhérer à ces conventions internationales ; que l'adhésion ait été faite par la Grande-Bretagne pour le compte de l'Irak ou par le gouvernement irakien lui-même.

On est même allé plus loin, en exigeant au préalable l'obtention du consentement du parlement irakien avant l'adhésion envisagée (10). C'est pour cette raison que l'extension à l'Irak de certaines conventions internationales, auxquelles le gouvernement irakien avait déjà adhéré en principe, demanda si longtemps.

Cependant, en dépit de ces retards, l'Irak avait adhéré, en plus des conventions citées, à la convention de l'Union postale pour l'échange des lettres et colis recommandés ; au protocole

(10) Voir les articles 12 et 13 du projet du mandat pour l'Irak et les mêmes articles de la charte du mandat pour la Syrie et les articles 19 et 20 de la charte du mandat pour la Palestine.

(11) C. P. M. procès-verbal de la 10e session, p. 64.

(12) C. P. M. procès-verbal de la 12e session, p. 30.

sur les clauses d'arbitrage de Genève de 1923 ; à la convention de Genève de 1925 sur les stupéfiants ; à l'accord international de 1924 relatif aux facilités à accorder à la marine de commerce pour le traitement des maladies vénériennes ; à l'accord international de 1924 pour la création à Paris d'un office international s'occupant des affections contagieuses des animaux; à la convention télégraphique internationale de 1875, et aux accords du 20 mai 1926 pour l'établissement à Damas d'un Bureau international des renseignements sur les sauterelles.

2° *Traités et conventions conclus par l'Angleterre et étendus à l'Irak*

Il s'agit d'accords bilatéraux conclus entre la Grande-Bretagne et d'autres Etats et qui ont un caractère commercial. L'Irak était libre d'accepter ces traités ou non. Aucune obligation ne l'astreignait à cette adhésion. Mais, vu le bénéfice que l'Irak pouvait tirer de ces traités en vertu de la disposition habituellement insérée dans ceux-ci, que « les territoires sous la protection ou le mandat britannique, sont fondés, sous condition de réciprocité, à recevoir le traitement de la nation la plus favorisée, relativement à leurs marchandises » (13), le gouvernement irakien les accepta.

Cependant, bien que l'Irak n'ait pas été partie contractante dans ces traités, il était tenu à réparation en cas de violation d'une des dispositions de ces accords, car il les avait acceptés, et de ce fait, il était lié ; autrement ils ne lui auraient pas été applicables. Cela découlait des échanges de notes faits pour certains de ces accords, et notamment de l'accord anglo-esthonien du 24 juin 1926 où on trouve la réserve suivante que « ... les stipulations des accords ne seront pas applicables à l'Irak jusqu'à ce que notification soit faite du désir du gouvernement de l'Irak qu'elles lui soient également applicables. » (14)

Outre l'accord cité, on peut indiquer encore l'accord anglo-grec du 30 novembre 1926 et l'accord anglo-letton du 24 juin 1927.

(13) C. P. M. procès-verbal de la 10e session, p. 66.
(14) Stoyanowski : ouv. cité, p. 312, note 30.

3° *Traités et conventions signés par l'Angleterre et auxquels l'Irak a adhérés*

Nous sommes en présence des accords contractés par la Grande-Bretagne et que l'Irak avait accepté comme le liant. L'article 10 du traité de 1922 envisageait cette possibilité en stipulant que « les H.P.C. [convenaient] de conclure des accords distincts pour assurer l'exécution de tous traités, accords ou engagements dont S. M. Britannique était dans l'obligation d'assurer l'application en ce qui concernait l'Irak ».

Ces traités n'étant pas spécifiés par l'article 10, le Haut-Commissaire dans une communication datée du 26 mars 1924 (15) a fourni au gouvernement de l'Irak une liste des traités auxquels le gouvernement britannique estimait que ledit article renvoyait. On relève dans cette liste, le Pacte de la Société des Nations, le traité de Lausanne, la convention anglo-française des frontières de 1920, l'accord sur les péroles à San-Remo, etc.

Cette liste fut acceptée par le gouvernement irakien avec une réserve de peu d'importance, relative à la frontière syro-irakienne, telle qu'elle a été fixée par la convention franco-anglaise de 1920. En outre, il fut décidé « qu'on ne pensait pas qu'il fût nécessaire à l'Irak d'entrer dans des accords séparés pour adhérer au Pacte » (16). Il fut décidé « qu'autant que son statut et les circonstances le permettraient, le gouvernement de l'Irak se considérerait comme tenu de mettre le gouvernement britannique à même d'assurer l'exécution de toute disposition du Pacte, dont il avait l'obligation de faire une application relativement à l'Irak » (17).

Mais peu à peu, se dégagea l'idée que le parlement devait approuver l'adhésion du gouvernement irakien à tous les traités, quels qu'ils fussent. Cette tendance qui a triomphé dans la loi organique de 1925 imposait de toute façon l'acceptation préalable du parlement irakien pour toute convention qui devait être appliquée en Irak, que celle-ci ait été conclue par la puissance mandataire ou par le gouvernement irakien.

(15) Stoyanowsky : ouv. cité, p. 311.
(16) C. P. M., procès-verbal de la 10e session, p. 66.
(17) C. P. M. procès-verbal de la 10e session, p. 66.

Ce point de vue ne fut pas admis par la Société des Nations, qui tint toujours l'Angleterre comme responsable de l'exécution de ces conventions en Irak, en vertu de l'article 22 du Pacte et du traité d'alliance de 1922 qui consacrait le mandat.

4° *Traités et conventions conclus par l'Irak avec ou sans l'assistance de l'Angleterre*

Cette catégorie de traités comprend ceux qui ont été conclus par le gouvernement national irakien avec ou sans le concours du mandataire. Elle s'étend progressivement à mesure que la capacité contractuelle du gouvernement irakien s'élargit.

Pour la plupart, les traités de cette catégorie ont été conclus entre l'Irak et les Etats limitrophes, tel que le Nedj, la Turquie et la Syrie ; de sorte que, la première expérience que fit l'Irak des affaires internationales eut lieu dans ses rapports avec ses voisins.

Le premier traité en date conclu par l'Irak fut le traité de Muhammerah (18) signé le 5 mai 1922 avec le Nejd. Par ce traité, les deux gouvernements intéressés se donnaient « mutuelle garantie » qu'ils s'efforceraient de prévenir les agressions de leurs tribus les unes contre les autres.

Mais ce traité fut conclu avant celui d'octobre 1922 et le statut international de l'Irak restait encore incertain à l'époque. De ce fait, le Haut Commissaire prit une part très active aux négociations ; de sorte que, ce fut en réalité l'Angleterre qui négocia avec le Nejd et non pas l'Irak. Mais la Grande-Bretagne n'était pas partie au traité, quoique le Haut Commissaire ait apposé sa signature à côté de celles des délégués du Nejd et de l'Irak. Son rôle, au point de vue formel, se réduisait à celui d'un garant, mais au fond, c'était lui qui concluait le traité avec le Nejd.

Le traité de Muhammerah fut complété par deux protocoles connus sous le nom des protocoles d'Uquaïr. L'un d'eux fixait la frontière entre l'Irak et le Nejd. L'autre était relatif aux tribus riveraines des deux Etats. Il leur accordait la liberté de choisir leur allégeance. Il établissait des dispositions spé-

(18) Voir le texte dans l'*Asie Française*, n° 227, décembre 1924, p. 448.

ciales relatives à l'application des règlements de douane existants.

Ces deux protocoles ne furent pas signés par le représentant de la Grande-Bretagne, mais seulement par les délégués du Nejd et de l'Irak. Cela est dû, sans doute, à l'importance relative de ces accords.

Le 1er novembre 1925 fut conclu, toujours avec le Nejd, l'accord de Bahra, en vue de prévenir les incursions des tribus, dans les territoires respectifs des deux gouvernements. L'Irak fut représenté par un « commissaire dûment accrédité et plénipotentiaire de S. M. Britannique », qui était en même temps représentant officiel du gouvernement irakien. On eut recours à ce procédé afin d'assurer d'une part le contrôle du mandataire, et d'autre part, de donner satisfaction au désir manifesté par l'Irak d'être représenté directement dans les traités. Ce commissaire spécial n'était autre que le Haut-Commissaire Sir Gilbert Clayton.

Théoriquement, la Grande-Bretagne n'était pas partie à l'accord ; pratiquement, elle et l'Irak étaient représentés par une seule et même personne.

Cependant, au point de vue formel, rien ne fut négligé pour donner à l'accord la forme d'un traité entre le Nejd et l'Irak, ce dernier agissant directement. Le jour même de la signature de l'accord, dans une communication adressée à S. M. Ibn Saoud, il fut stipulé que l'accord « ne pourrait devenir opérant jusqu'à ce qu'il ait été formellement ratifié par le gouvernement de l'Irak ».

Le 1er janvier de la même année un accord sur le transit commercial (19) fut conclu entre l'Irak et la Syrie. Cet accord fut signé pour l'Irak par le Haut-Commissaire britannique et par le ministre des Finances de l'Irak.

Un autre accord fut conclu avec la Syrie le 11 octobre 1926, concernant le trafic illicite des antiquités. Cet accord est une preuve tangible du transfert graduel des pouvoirs de la Grande-Bretagne à l'Irak. On se passa de la signature du Haut-Commissaire et on se contenta de celle du gouvernement irakien.

Enfin, l'accord postal provisoire conclu avec la Syrie le 6 mars 1928, fut aussi approuvé par le gouvernement irakien.

(19) Voir le texte dans le *Recueil des traités de la S.D.N.*, T. 49, p. 9 et suiv.

L'Irak put même conclure directement des accords avec des Etats non limitrophes. Il conclut avec l'Egypte l'accord du 9 août 1928 relatif à l'échange des mandats postaux, sans l'assistance du mandataire.

Il faut mentionner un traité de grande importance et dont nous avons déjà eu l'occasion de parler. C'est le traité d'Ankara du 5 juin 1926 conclu entre la Grande-Bretagne et l'Irak d'une part et la Turquie de l'autre, à la suite du règlement de l'affaire de Mossoul. Cet accord fut signé par les représentants des trois parties. La Grande-Bretagne partie au conflit en qualité de mandataire fut aussi partie au traité. Mais, la Grande-Bretagne ne représentait pas l'Irak au traité. Celui-ci participa directement. La participation directe de l'Angleterre au traité ne fut qu'une solide garantie pour l'Irak.

Enfin, fut signée à Londres, le 19 janvier 1930, entre la Grande-Bretagne et l'Irak d'une part et les Etats-Unis d'autre part, une convention relative aux relations des Etats-Unis avec l'Irak et à la situation de leurs nationaux dans ce pays. Par cette convention, les Etats-Unis après avoir reconnu l'Irak comme un Etat indépendant, « reconnaissaient les relations spéciales existantes entre S. M. Britannique et S. M. le roi de l'Irak ». En échange, l'Irak reconnaissait aux Etats-Unis et à leurs citoyens tous les avantages et les droits assurés aux membres de la Société des Nations.

L'Irak fut représenté à cet accord par un « Envoyé extraordinaire et Ministre plénipotentiaire de Sa Majesté à Londres ». L'échange de notes entre l'ambassadeur des Etats-Unis et le plénipotentiaire de l'Irak à Londres eut lieu directement.

Tels sont les divers accords conclus par l'Irak avec d'autres Etats. Dans la mesure où le gouvernement irakien participa à l'élaboration et à la signature de ces traités d'une façon directe, et réserve faite du contrôle de l'Angleterre, peut être moins visible, mais non moins certain, on doit reconnaître l'effort fait par la Grande-Bretagne, pour ramener ce pays à sa pleine indépendance.

§ 2. — *La représentation diplomatique*

Etant donné la part active qu'avait prise l'Irak à la direction de ses affaires extérieures, le droit de légation paraît être

comme le complément nécessaire du développement de sa situation internationale. Ce droit lui a été conféré par le mandataire (20). Il était le seul pays sous mandat à le posséder. Ce droit découlait de l'article 5 *in fine* du traité de 1922 qui stipulait : « S. M. le roi d'Irak délivrera elle-même l'exéquatur aux représentants des puissances étrangères en Irak, après que S. M. Britannique aura donné son assentiment à leur nomination. » En outre, il était décidé dans le même article, que : « S.M. le roi d'Irak aura le droit de se faire représenter à Londres et dans telles autres capitales ou localités, dont il pourrait être convenu entre les H.P.C. »

L'Irak possédait donc l'un des principaux attributs de la souveraineté ; nous voulons dire le droit de légation aussi bien actif que passif. Il est vrai que l'exercice de ce droit était soumis au contrôle du mandataire, en vertu de la responsabilité qu'il encourait du fait de l'application de l'article 22 du Pacte. Mais, il n'en est pas moins vrai, que le contrôle du mandataire impliquait lui-même en vertu du même article, une extension progressive de la représentation de l'Irak à l'étranger, extension qui n'a pas tardé à se manifester.

Dès 1922, après la signature du traité d'alliance, l'Irak accrédita un représentant diplomatique à Londres, en exécution de l'article 5 de ce même traité. Cette représentation diplomatique fut établie près de deux ans avant la ratification du mandat par la Société des Nations. Mais jusqu'en 1926, date du rapport de la Grande-Bretagne à la Commission Permanente des Mandats, sur son administration en Irak pour la même année, il était établi que « le roi de l'Irak n'avait pas encore désigné de représentant diplomatique ou consulaire pour d'autres pays que la Grande-Bretagne » (21).

A la même époque, la question de la représentation de l'Irak en Turquie était soumise à examen. Car, après le règlement de la question de Mossoul et la conclusion du traité d'Ankara de 1926, on avait cherché à établir des rapports amicaux entre les deux pays. Cependant, ce ne fut qu'en 1928 qu'un chargé d'affaires irakien fut nommé à Ankara. Ce retard paraît être dû, en partie, à ce que la délimitation de la frontière

(20) Commission Permanente des Mandats, procès-verbal de la 14e session, p. 193.

(21) Commission Permanente des Mandats, procès-verbal de la 10e session, p. 65.

entre les deux pays ne fut complètement achevée qu'en 1927. Il était sage de s'abstenir durant cette période et de n'inaugurer des relations diplomatiques normales entre les deux pays, qu'après que toutes les questions pendantes entre eux eussent été réglées.

Enfin, peu de temps avant la cessation du mandat, la Perse reconnut l'Irak comme Etat et un accord provisoire fut conclu entre les deux pays, relativement aux conditions des représentants diplomatiques dans chacun d'eux, et fut suivi de la nomination d'un représentant diplomatique de l'Irak à Téhéran. Ce retard était dû à l'accord judiciaire subsidiaire au traité de 1922 qui excluait les nationaux persans en ne les faisant pas participer à ses avantages. Par suite de son abolition en 1929 et de son remplacement par un autre accord, la Perse put reconnaître l'Irak et inaugurer son commerce diplomatique avec lui.

Le droit de représentation de l'Irak à l'étranger était donc admis en principe, et son exercice allait en s'étendant à mesure que le besoin s'en faisait sentir. Il est à remarquer que la représentation de l'Irak à l'étranger s'est faite toujours après la conclusion d'un accord entre l'Irak et le pays étranger : représentation à Londres, comme conséquence du traité de 1922, représentation en Turquie à la suite du traité d'Ankara et représentation en Perse corrélativement à l'accord irako-Persan.

Cette façon d'agir illustre bien l'esprit opportuniste de la Grande-Bretagne, qui distingue la politique et le droit et essaie de s'accommoder à la poussée vitale du peuple confié à ses soins, tout en restant fidèle à la lettre du Pacte.

Cependant, si le droit de légation actif de l'Irak était restreint et s'étendait progressivement, le droit de légation passif était plus large. Les consuls généraux de France, d'Allemagne, d'Italie, de Grèce, de Norvège et d'autres pays accrédités à Bagdad exerçaient « dans une certaine mesure des fonctions diplomatiques d'un caractère indéterminé » (22). Tous ces représentants des pays étrangers avaient été informés, comme ayant reconnu implicitement l'Irak, du fait de la délivrance de l'exéquatur par le roi d'Irak. Seuls les Etats-Unis et la

(22) C. P. M., procès-verbal de la 10e session, p. 65.

Perse gardèrent à Bagdad des consuls sans avoir reconnu l'Irak. Mais nous avons vu que la Perse reconnut l'Irak comme Etat indépendant en 1929 en accréditant un représentant diplomatique à Bagdad. Les Etats-Unis agirent de même à la suite de l'accord du 9 janvier 1930 avec l'Irak.

La puissance mandataire était représentée en Irak par le Haut-Commissaire. Mais, celui-ci était aussi le représentant diplomatique de la Grande-Bretagne si l'on peut admettre la distinction entre la Grande-Bretagne, Etat mandataire, et la Grande-Bretagne, Etat étranger. Ceci découlait de l'article premier du traité de 1922 qui stipulait que « S. M. Britannique sera représentée en Irak par un Haut-Commissaire et un consul général secondés par le personnel nécessaires ». Cependant, regarder le Haut-Commissaire comme un représentant diplomatique de la Grande-Bretagne, c'est forcer un peu les termes de cet article. Le Haut-Commissaire n'était en somme que l'agent du mandataire. Mais d'après la déclaration du représentant britannique à la Commission Permanente des Mandats, le Haut-Commissariat « était organisé plus comme une légation, que comme un office administratif » (23). Ceci vint démontrer clairement la fonction diplomatique du Haut-Commissaire et donner une interprétation très large à l'article premier du traité de 1922.

Enfin, signalons l'existence à Basrah d'un consul britannique, due à l'importance de ce port d'une part, et de l'autre, à ce que l'administration de l'Irak n'était pas exclusivement entre les mains du mandataire comme c'est le cas dans les autres territoires sous mandat A, où les consulats des mandataires ont été supprimés.

§ 3. — *La nationalité irakienne et la protection diplomatique*

La nationalité a pour corollaire la protection diplomatique. Ces deux matières, nationalité et protection diplomatique, sont étroitement liées l'une à l'autre, car cette dernière a pour condition la réglementation de la première.

Il a fallu du temps pour que la nationalité irakienne se

(23) C. P. M., procès-verbal de la 10e session, p. 53.

dégageât. L'article 22 du Pacte reconnaissait les territoires détachés de l'Empire ottoman comme « nations provisoirement indépendantes ». L'Irak étant un de ces territoires, devait être considéré comme une nation indépendante. Mais, comme nous l'avons déjà vu, la situation de l'Irak demeurait incertaine, du fait qu'il n'y avait pas eu pour lui une charte de mandat. De ce fait, jusqu'à la signature du traité de Lausanne en 1923, les habitants de l'Irak demeurèrent en droit, des citoyens ottomans. En fait, ils étaient citoyens d'une entité séparée, nouvellement créée par les Puissances de l'Entente. La Grande-Bretagne n'étant pas encore d'accord avec la Société des Nations, ni avec la Turquie, aucune loi sur la nationalité ne pouvait être promulguée en Irak. La signature du traité de Lausanne allait permettre à la Grande-Bretagne de préparer une loi sur la nationalité irakienne. En exécution des articles 30, 34 du traité de Lausanne, relatifs à la nationalité des habitants des territoires détachés de l'Empire ottoman, l'Angleterre signataire de ce traité et ayant l'obligation d'assurer son application en Irak, fit voter par le parlement irakien la loi sur la nationalité irakienne du 9 octobre 1924.

L'idée générale de cette loi était la suivante : toute personne qui, le sixième jour du mois d'août 1924 résiderait habituellement en Irak, en qualité de sujet ottoman, aurait perdu d'office sa nationalité ottomane et serait devenue citoyen irakien. Toutefois, en conformité des articles 31-34 du traité de Lausanne, la première partie de la loi consacrait le droit d'option.

La seconde partie traitait de l'acquisition de la nationalité irakienne par voie de naturalisation.

La troisième et dernière partie était consacrée à la perte de la nationalité.

La nationalité, avons-nous dit, a pour corollaire la protection diplomatique. Le traité d'alliance de 1922 stipulait dans son article 5, que là où S. M. le roi d'Irak n'avait pas de représentation, il acceptait de confier la protection des nationaux irakiens à S. M. Britannique. Il découlait de cet article que :

1° Le roi d'Irak assurait en principe la protection de ses nationaux à l'étranger ;

2° Il exerçait cette protection partout où il avait des représentants ;

3° Là où il n'avait pas de représentation, il consentait à confier la protection de ses sujets aux représentants de S. M. Britannique. Ces derniers agissaient non pas en vertu de leurs pouvoirs propres, mais en vertu d'une délégation de pouvoirs consentie par le roi de l'Irak.

Mais jusqu'à la fin du mandat et à l'entrée en vigueur du traité de 1930, l'Irak avait une représentation à Londres et dans les trois pays voisins. Grâce à cette représentation, les nationaux irakiens étaient les seuls nationaux des pays sous mandat à se voir munis d'une protection diplomatique, lorsqu'ils se trouvaient sur le territoire du mandataire.

Cette situation se maintînt jusqu'au traité de 1930. Le traité de 1927 disposait dans son article 10 que : S. M. Britannique s'engageait « à la requête de S. M. le roi d'Irak et pour son compte de continuer à protéger les nationaux irakiens dans les pays étrangers où S. M. le roi d'Irak n'avait pas de représentation ». Mais ce traité ne fut pas ratifié.

Section V. — La nature juridique du régime

Nous savons que ce furent les traités de 1922 et de 1926 approuvés par le Conseil qui remplacèrent la charte du mandat pour l'Irak. Et il n'est pas surprenant que certains auteurs (24) aient contesté que l'Irak soit demeuré un territoire soumis au régime des mandats. S'il est vrai que le roi d'Irak se soit engagé vis-à-vis de la Grande-Bretagne à poursuivre certaine politique impliquant l'observation des principes généraux du régime des mandats d'une part, et que l'Angleterre se soit engagée vis-à-vis du Conseil à veiller à l'exécution de l'engagement du gouvernement irakien, d'autre part, il peut paraître discutable que cet état de chose ait répondu au système posé par le Pacte. Il semble que du fait que les relations politiques entre la Grande-Bretagne et l'Irak résulteraient non pas d'une charte, mais bien des deux traités indiqués, on puisse déduire que le statut de l'Irak était devenu, en réalité, celui d'un protectorat politique. En outre, la cession faite par la Grande-Bretagne à la Turquie de certaines régions au Sud

(24) Fauchille : ouv. cité, p. 859. Redslob : ouv. cité, p. 211 et suiv.

de la Ligne de Bruxelles établie par une décision du Conseil, semblerait confirmer cette situation.

Cependant, si en pratique l'Irak semblait se rapprocher par son statut d'un protectorat, au point de vue juridique il demeurait un pays sous mandat. Sans doute, l'engagement réciproque des souverains des deux pays (traité 1922, art. 1 et 4) ressemble aux engagements des traités de protectorat, car c'est le souverain de l'Irak qui consent à limiter sa liberté en faveur d'un autre Etat. Mais, si les formules des articles 1 et 4 se rapprochent de celles qu'on peut insérer dans un traité de protectorat, elles s'harmonisent merveilleusement avec la formule de l'article 22 du Pacte, alinéa 4. En effet, ces conseils et cette assistance dont parlent les articles 1 et 4 du traité, ne sont pas autre chose que les conseils et l'aide prévus par l'alinéa 4 de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations. L'engagement par lequel le roi d'Irak promet d'observer les dispositions du présent traité et de requérir les conseils de S. M. Britannique, n'est autre que la reconnaissance indirecte du mandat par l'Irak, qui donne toute sa force à la disposition de l'alinéa 4 *in fine* de l'article 22 du Pacte. Disposition d'après laquelle, on doit tenir compte des désirs des habitants du territoire sous mandat dans le choix du mandataire.

La Grande-Bretagne reconnaît bien le roi d'Irak comme roi constitutionnel (préambule, alinéa 1[er]). Elle reconnaît à l'Irak la souveraineté, en le traitant en égal et en concluant avec lui le traité. Cependant, ce ne sont là que des formules de style destinées à satisfaire l'opinion publique irakienne. On reconnaît en fait, l'état arriéré de l'Irak, et le traité a pour but de hâter son développement (préambule, al. 2).

Ce qu'il y a de changé, c'est qu'à la méthode normale de la détermination des droits et obligations du mandataire dans une convention entre lui et la Ligue, l'Angleterre avait choisi un autre moyen : celui de la détermination des droits et obligations du mandataire dans un traité entre lui et les habitants du pays soumis à son mandat, et sa confirmation par la Ligue. Mais le changement de moyens n'impliquait pas le changement de l'institution elle-même. Celle-ci demeurait. Ce qui était changé c'étaient les moyens d'application. La méthode choisie par l'Angleterre, malgré ses défauts, semblait la plus conforme à l'esprit de l'article 22 du Pacte. Il est vrai que cet article

déterminait un autre moyen. Mais celui-ci ne semblait pas concorder avec les autres dispositions de ce même article. En effet, l'article 22 reconnaissait l'Irak comme nation indépendante. Il remettait cette nation indépendante entre les mains d'un mandataire choisi por la Société des Nations après avis donné par les habitants du territoire sous mandat. Rappelons aussi que le mandataire doit déterminer ses droits et obligations dans une convention avec la Ligue et assister la nation indépendante de son aide et ses conseils afin de l'amener à former un Etat. Or, que fit l'Angleterre ? Elle accepta son mandat et elle l'exerça au nom de la Société des Nations. Au lieu de fixer ses droits et obligations directement dans une convention avec la Ligue, elle commença par sonder les habitants du territoire soumis à son mandat. Elle fit accepter son mandat par les habitants de l'Irak. Après quoi, elle leur fit connaître les responsabilités qui les attendaient s'ils voulaient former un Etat. Elle créa en collaboration avec les habitants, les organes responsables chargés d'administrer le pays sous son contrôle. Elle essaya de déterminer avec ces pouvoirs autochtones responsables devant elle et devant la nation irakienne, ses droits et obligations de mandataire, en même temps que les droits et obligations de la nation irakienne. Les droits et obligations déterminés par le mandataire et la nation irakienne ne devaient être valables que s'ils étaient confirmés par la Société des Nations. Les droits et obligations du mandataire insérés dans le traité de 1922 étaient les mêmes que ceux insérés dans les chartes des autres mandats A (25). Si la Ligue les acceptait, ces droits et obligations étaient rendus valables, sinon ils demeuraient caducs.

(25) Nous estimons qu'il est intéressant et très significatif en même temps qu'instructif de comparer les 3 projets de mandats pour les territoires détachés de l'Empire ottoman, et qui ont la même civilisation, la même culture et sont habités par le même peuple, comme cela a été reconnu par M. E. Flandin dans son discours au Sénat, en 1921, (*L'Asie Française*, mai 1921, p. 198, séance du 5 et 6 avril). Ceci afin de montrer que le traité du 10 octobre 1922 n'a fait en somme, qu'incorporer la charte du mandat dans un traité. Procédé qui a été plus conforme aux intérêts britanniques.

Nous comparons donc le projet du mandat non ratifié pour l'Irak et les chartes des mandats pour la Syrie et la Palestine.

L'article 1er du projet de mandat pour l'Irak est analogue à l'article 1er de la charte du mandat pour la Syrie, à la seule différence qu'il ne renferme pas comme ce dernier une clause tendant à la division du territoire en favorisant les autonomies locales dans un pays qui ne compte pas plus de 3 millions d'habitants ; par conséquent, il nous paraît plus favorable aux intérêts du territoire sous mandat, tandis que le second favorise l'intérêt du mandataire : diviser pour régner. Les 2 articles stipulent en outre de cette différence, que le man-

L'attitude de l'Irak sur ce point n'avait aucune influence sur la validité de ces droits et obligations. Si la Grande-Bretagne a cherché à avoir le consentement de l'Irak dans l'élaboration de la charte de son mandat, c'était d'une part, pour avoir l'adhésion des Irakiens à son mandat, et d'autre part, pour leur donner l'éducation civique et le sens de la responsabilité politique nécessaires à la constitution d'un Etat. Or, le but de l'article 22 du Pacte est de donner l'éducation néces-

dataire doit, dans les 3 ans, à dater de l'entrée en vigueur du mandat, élaborer un statut organique en collaboration avec les indigènes. Il n'en est pas de même des articles 1 et 2 du mandat palestinien. Ces articles stipulent, outre les dispositions de l'art. 1er des autres mandats, l'établissement d'un foyer national juif. Tout le régime politique qui sera établi, sera fonction de ce foyer national. Et l'art. 3 encourage les autonomies locales comme pour la Syrie.

L'art. 2 du projet de mandat pour l'Irak est analogue à l'art. 2 du mandat sur la Syrie. Il est relatif au maintien des troupes du mandataire sur le territoire sous mandat et à l'organisation des milices locales. L'art. 17 du mandat palestinien leur est semblable.

L'art. 3 du projet de mandat pour l'Irak est pareil à l'art. 13 du mandat sur la Palestine et à l'art. 3 du mandat sur la Syrie, avec cette seule différence que dans les deux premiers cas, le mandataire se borne à contrôler les relations extérieures, tandis que dans le 3e cas, il les absorbe comme dans une colonie.

L'art. 4 du projet, analogue à l'art. 4 du mandat sur la Syrie et à l'art. 5 de celui relatif à la Palestine, porte sur les garanties de l'intégrité territoriale du territoire sous mandat.

Les art. 5 et 6 du projet sont analogues aux art. 5 et 6 du mandat sur la Syrie et aux art. 8 et 9 de celui relatif à la Palestine, à la seule différence que si l'Angleterre abolit définitivement les Capitulations, la France garde en Syrie des tribunaux consulaires étrangers et se réserve le droit de rétablir les Capitulations à la fin du mandat, à moins que les Etats qui jouissaient de ces privilèges y aient renoncé préalablement.

Les art. 7, 8, 9 et 10, analogues aux art. 7, 8, 9 et 10 du mandat sur la Syrie et aux art. 10, 13, 14, 15 et 16 de celui sur la Palestine, portent sur les accords d'extradition, sur la liberté de conscience, de culte, sur l'égalité des races, sur les ordres religieux, etc., à la seule différence que les art. 13 t 14 du mandat sur la Palestine renferment des dispositions spéciales concernant les Lieux Saints.

L'art. 11, analogue à l'art. 11 du mandat sur la Syrie et à l'art. 18 de celui sur la Palestine, est relatif à l'égalité des ressortissants des Etats membres de la S.D.N. dans les territoires sous mandat, pour leur commerce, leur industrie et la mise en valeur de ces territoires.

Les art. 12 et 13, analogues aux art. 12 et 13 du mandat sur la Syrie et aux art. 19 et 20 de celui sur la Palestine, sont relatifs à l'adhésion du mandataire au nom du territoire sous mandat à toutes les conventions internationales générales et aux mesures d'utilité générale, autant que la situation de ce territoire peut le permettre.

L'art. 14, analogue à l'art. 14 du mandat sur la Syrie, mais moins explicite que lui, et à l'art. 21 de celui sur la Palestine, est relatif aux mesures à prendre pour la recherche et la conservation des antiquités.

L'art. 15, analogue à l'art. 15 du mandat sur la Syrie, vise le remboursement par le gouvernement local des dépenses faites par le mandataire pour l'organisation et le développement du pays.

Les art. 16 et 17, analogues aux art. 17, 18 et 20 du mandat sur la Syrie

saire aux habitants pour qu'ils puissent former un Etat. La Grande-Bretagne essaya donc de le faire sous l'égide de la Société des Nations.

Mais il faut se demander, si l'Angleterre en concluant avec l'Irak des traités ne le considérait-elle pas comme Etat, d'autant plus que l'Irak a été amené à conclure des traitées avec d'autres Etats. En d'autres termes, à partir de quel moment l'Irak devait être considéré comme un Etat ?

L'Irak possédait dès 1924 tous les éléments nécessaires à la formation d'un Etat. Il avait un territoire délimité, un peuple qui habitait ce territoire et un pouvoir qui gouvernait ce peuple et qui était instituée par lui. L'Irak possédait donc toutes les conditions d'existence d'un Etat. Mais pour qu'un Etat existe en droit international, il faut qu'il soit reconnu par les autres Etats. Cette reconnaissance du nouvel Etat par les autres Etats doit intervenir dès que le jeune Etat réunit toutes les conditions d'existence d'un Etat, et qu'il présente des garanties de vie normale. Depuis la création de la Société des Nations, la reconnaissance d'un Etat peut se faire aussi par sa réception comme membre de la Ligue (26). Pour que l'Irak existât comme Etat, il fallait donc qu'il fût reconnu par les autres Etats ou qu'il fût reçu membre de la Société des Nations. Mais si pour un pays quelconque sa reconnaissance par les autres Etats est suffisante pour lui donner la qualité d'Etat,

et aux art. 24, 25, 26 de celui sur la Palestine, sont relatifs aux rapports du mandataire avec la S.D.N. à propos des territoires sous mandat.

Telles sont les dispositions du projet du mandat britannique sur l'Irak ; projet qui fut remplacé par le traité du 10 octobre 1922. Il est à remarquer que ce projet traçait d'avance la ligne que va suivre la Grande-Bretagne dans l'application de son mandat à l'Irak. En effet, ce projet, comme nous l'avons vu, ne renferme pas toutes les dispositions de l'art. 1er du mandat sur la Syrie et celles de l'art. 3 du mandat sur la Palestine, favorisant les autonomies locales ou l'émiettement du pays, et par conséquent, sa ruine, ni les art. 16 et 17 du mandat sur la Syrie qui imposent une langue étrangère comme langue officielle à côté de la langue du pays et remetttent au Conseil de la Société des Nations le soin de faire respecter, en cas de cessation du mandat, les obligations financières qui seront imposées au futur Etat ; ni les dispositions de l'art. 1er du mandat pour la Palestine qui donne plein pouvoir de législation au mandataire, ni les art. 2, 4, 6, 7, 11 et 22 du même mandat qui tendent à faire du pays, un pays sioniste au détriment des autochtones et leur imposent deux langues étrangères, l'anglais et l'hébreu comme langues officielles à côté de celle du pays.

Voir les textes du projet de mandat pour l'Irak et la charte du mandat pour la Palestine dans l'*Asie Française*, mars 1921, p. 115 et suiv., et la charte du mandat pour la Syrie dans Le Fur et Chaklaver : ouv. cité, p. 613.

(26) Le Fur : Précis de Droit International public, p. 324 et suiv.

pour l'Irak son entrée dans la Société des Nations paraît être en outre, nécessaire pour sa reconnaissance comme Etat. Cette acceptation de l'Irak comme membre de la Ligue est d'autant plus nécessaire pour sa reconnaissance comme Etat, que ce pays relève de l'autorité de la Société des Nations ; le mandataire exerçant son mandat au nom et à la place de la Ligue.

Sans doute, objectera-t-on, l'Irak était reconnu comme nation indépendante. De plus, il y avait une nationalité irakienne. Or la nationalité est en liaison étroite avec la qualité d'Etat. On est citoyen de tel ou tel Etat. L'Irak pouvait donc être reconnu comme Etat, sans qu'il soit reçu comme membre de la Ligue. L'Irak a même été déjà reconnu comme Etat avant son entrée dans la Société des Nations. Il a conclu des accords avec la Grande-Bretagne et avec d'autres Etats. On peut répondre que l'existence en droit d'une nationalité irakienne impliquait, sans doute, l'existence d'un Etat, mais d'un Etat à l'état latent, d'un Etat de fait et non de droit. Nous voulons dire, qu'on peut reconnaître une nation avant de la reconnaître comme Etat. Cette reconnaissance serait au fond une anticipation à la reconnaissance de l'Etat que cette nation est appelée à former. La Société des Nations avait reconnu l'Irak comme nation indépendante et elle était décidée à le reconnaître comme Etat en l'acceptant dans son sein, le jour où il aurait formé un Etat sous l'égide du mandataire qu'elle lui avait assigné. Cette reconnaissance d'une nation n'est pas nouvelle et elle n'est pas exclusivement propre à la Société des Nations. Le cas s'est présenté pendant la Grande Guerre. Les Alliés ont reconnu la Pologne et la Tchéco-Slovaquie comme nations alors qu'elles n'avaient encore ni territoire à elles, ni pouvoir pour les régir. Bien entendu, les Alliés étaient décidés à reconnaître ces deux pays comme Etats dès qu'ils auraient recouvré leur indépendance. La reconnaissance de la nationalité irakienne était d'autant plus naturelle, que l'Irak était déjà un Etat en fait. En effet, l'Irak avait conclu des accords avec l'Angleterre et avec d'autres pays. La conclusion d'un accord avec un gouvernement n'implique-t-elle pas la reconnaissance de ce gouvernement ? Assurément, si ce gouvernement est reconnu *de jure*. Or, le gouvernement de l'Irak n'était reconnu par les autres Etats contractants que *de facto*. Sans doute, ces gouvernements concluaient des accords avec l'Irak;

mais ils savaient que l'Irak agissait sous le contrôle de la Grande-Bretagne, et que la plupart du temps, c'était elle qui concluait ces accords pour l'Irak. En tout cas, la Grande-Bretagne en sa qualité de mandataire était responsable de l'exécution de ces accords par l'Irak. Quant aux accords conclus par l'Angleterre avec l'Irak, ils étaient sous le contrôle de la Société des Nations et n'étaient valables qu'après leur ratification par elle. C'étaient au fond des accords entre l'Angleterre et la Société des Nations à l'élaboration desquels on associait l'Irak, afin de l'initier à la conduite de ses affaires. Mais une des dispositions du traité de 1922 semble reconnaître l'Irak comme un Etat. C'est l'article 17. Cet article mérite d'être examiné. Il stipule que toute divergence entre les H.P.C. à propos de l'interprétation du traité, sera portée devant la Cour de justice prévue à l'article 14 du Pacte de la Société des Nations. Or, il faut se demander si selon les statuts de la Cour Permanente de Justice de La Haye, l'Angleterre et l'Irak pouvaient faire appel à la Cour en cas de divergences entre eux ? Il semble que non. Car, il est dit dans l'article 34 du statut de la Cour Permanente de Justice de La Haye que « seuls les Etats ou les Membres de la Société des Nations ont qualité pour se présenter devant la Cour » et l'article 35 du même statut stipule que « La Cour est ouverte aux Membres de la Société des Nations, ainsi qu'aux Etats mentionnés à l'annexe au Pacte ».

« Les conditions auxquelles elle est ouverte aux autres Etats sont, sous réserve des dispositions particulières des traités en vigueur, réglées par le Conseil, et dans tous les cas, sans qu'il puisse résulter pour les parties aucune inégalité devant la Cour. »

Et l'article 36 du statut dit que « La compétence de la Cour s'étend à toutes les affaires que les parties lui soumettront, ainsi qu'à tous les cas spécialement prévus dans les traités et conventions en vigueur. » (27)

Or, l'Irak n'était ni membre de la Société des Nations, ni un Etat indépendant, mais une nation indépendante. Comment pourrait-il donc se présenter devant la Cour de La Haye ? Il est vrai que les Dominions sont aussi des nations indépendantes, et qu'ils peuvent néanmoins se présenter devant cette Cour.

(27) Le Fur et Chaklaver : ouv. cité. Statut de la Cour Permanente de Justice de La Haye, p. 517.

Mais si les Dominions peuvent faire appel à la Cour Permanente de Justice Internationale, c'est en qualité de membre de la Société des Nations et non pas comme Etats. Or l'Irak n'avait pas cette qualité. Il n'est pas non plus mentionné à l'annexe du Pacte. De son côté, l'Angleterre ne peut pas se présenter seule devant la Cour pour résoudre la controverse à son profit.

Cependant, on pouvait essayer de tourner la difficulté en recourant à l'article 72 du statut de la Cour. Nous saurons bientôt que le traité anglo-irakien fut approuvé par le Conseil de la Société des Nations. D'après l'article 72 du statut de la Cour, le président du Conseil ou celui de l'Assemblée de la Société des Nations ou le Secrétaire général « agissant en vertu d'instructions de l'Assemblée ou du Conseil », peuvent demander par une requête écrite revêtue de leur signature, l'avis de la Cour. Mais c'est un avis de la Cour que seule la Société des Nations peut solliciter ; et bien que le Conseil ait approuvé le traité, l'Irak ne peut pas se présenter devant la Cour, car le Conseil ne peut pas modifier le statut de la Cour.

Il résulte donc que l'article 17 du traité n'a aucune valeur juridique. Au cas où un différend anglo-irakien serait porté devant la Cour, celle-ci devrait déclarer son incompétence.

On peut être tenté de soutenir que le préambule du traité a reconnu l'Irak comme un Etat indépendant, en faisant abstraction des autres dispositions du traité. Or, un Etat indépendant est juridiquement capable au point de vue international. Supposons que tel soit le cas de l'Irak. Mais la reconnaissance de ce dernier par l'Angleterre seule ne fait pas de l'Irak un Etat indépendant. On peut nous objecter que la Société des Nations a reconnu l'indépendance de l'Irak en approuvant le traité du 10 octobre 1922. Car, comme nous l'avons dit, le préambule du traité de 1922 reconnaissait l'Irak comme un Etat indépendant. Mais la Société des Nations n'a pas ratifié seulement le préambule du traité, mais ce dernier tout entier. Or celui-ci est un bloc qui renferme toute une série de clauses. Si le préambule reconnaissait l'Irak comme un Etat indépendant, les autres dispositions du traité viennent porter atteinte à cette indépendance et la limitent. Il est vrai, que l'article 7 stipule que S. M. Britannique promet d'user de ses bons offices pour obtenir le plus tôt possible l'entrée de l'Irak dans la Société des Nations; auquel cas l'article 17 aurait été valable. Mais

il n'est pas assuré que l'admission de l'Irak dans la Ligue résulterait tout de suite de la conclusion du traité. Ce qui n'était pas le cas. L'article 17, pour être valable, aurait dû stipuler que l'Irak aurait la possibilité de faire appel à la Cour de La Haye après son entrée dans la Société des Nations.

Mais les Etats qui n'étaient pas membres de la Société des Nations et qui concluaient des accords avec l'Irak, ne reconnaissaient-ils pas par leur acte, l'Irak comme Etat ?

Non, ces Etats, sans être membres de la Ligue, n'ignoraient pas le statut international de l'Irak et sa subordination à la Société des Nations. Du reste, même s'ils voulaient reconnaître l'Irak comme Etat, ils ne pouvaient savoir si ce pays présentait assez de garanties de vie normale, tant que son administration était sous le contrôle de l'Angleterre, grâce à laquelle, semble-t-il, l'Irak vivait normalement. Ils préférèrent attendre que la Société des Nations ait accepté l'Irak comme un de ses membres, c'est-à-dire qu'elle ait reconnu l'Irak comme un Etat. Or, la Ligue ne pouvait accepter cette introduction du nouvel Etat parmi ses membres qu'après une enquête sérieuse sur sa situation. Nous verrons qu'elles ont été les conditions qu'elle posa pour admettre l'Irak comme un de ses membres.

L'Irak ne pouvait donc être considéré comme un Etat avant son admission dans la Ligue. Cette admission dans la Société des Nations devait tenir lieu pour lui de reconnaissance et faire abolir le mandat.

L'Irak demeura un territoire sous mandat. Son régime est celui du mandat international. La voie de la responsabilité du pays sous mandat envers le mandataire que l'Angleterre avait choisi pour son mandat sur l'Irak, semblait être la plus logique et la plus conforme à l'idée du mandat international. Elle était préférable à la voie de la tractation directe entre le mandataire et la Société des Nations. Tractation dans laquelle la collectivité sous mandat figurait non comme un sujet responsable, mais comme un simple objet, sans que l'on se donnât même la peine de la consulter, afin de savoir si elle acceptait le mandataire selon la disposition de l'alinéa 4 *in fine* de l'article 22.

La Commission Permanente des Mandats continua à exa-

miner les rapports annuels sur l'Irak, de la même façon, et selon la même procédure, qu'elle avait adoptées pour l'examen des rapports annuels de tous les territoires sous mandat, jusqu'à la fin du mandat.

L'Angleterre se conforma donc au régime de l'article 22 du Pacte. La Société des Nations lui donna raison, ainsi que les événements qui suivirent.

CHAPITRE IV

LE TRAITÉ NON RATIFIÉ DU 14 DÉCEMBRE 1927 [1] ET LES PRÉLIMINAIRES AU TRAITÉ DU 30 JUIN 1930

A partir de 1927, le mandat anglais sur l'Irak, étant reconnu à la fois par la Société des Nations et par le gouvernement irakien, et qui avait été appliqué non sans difficulté, sembla toucher à sa fin. Les deux traités de 1922 et de 1926 avaient fixé la charte du mandat. Un nouveau traité, qui n'envisageait rien moins que le déclin du mandat, était en voie de préparation. C'est le traité qui fut signé le 14 décembre 1927.

Dans son préambule, les H.P.C. déclaraient reconnaître que les traités de 1922 et de 1926 ne correspondaient plus à la nouvelle situation de l'Irak; étant donné les progrès réalisés par ce pays et les circonstances nouvelles dans lesquelles il se trouvait. En conséquence, elles concluaient un nouveau traité.

Dans l'article premier, S. M. Britannique reconnaissait l'Irak comme un Etat souverain. Disposition importante qui avait pour effet de supprimer le mandat. L'article 22 du Pacte disait que le mandat était créé en vue de conduire des populations non encore assez évoluées vers l'indépendance. Or, si cette condition était réalisée, le mandat n'avait plus sa raison d'être.

L'Irak Etat souverain, était l'ami de la Grande-Bretagne. Ce traité était, d'après l'article 2, un traité de paix et d'amitié entre les H.P.C. D'après l'article 3, le roi d'Irak acceptait d'assurer l'exécution de toutes les obligations internationales que S. M. Britannique avait contractées pour l'Irak. Cette stipulation de l'article 3 est une caractéristique de la fin de tout man-

(1) Voir le texte du traité dans l'*Asie Française*, n° 256, janvier 1928, p. 20 et suiv.

dat. Le mandataire est sensé avoir agi dans l'intérêt du territoire sous mandat ; il est juste que le nouvel Etat exécute les obligations contractées par le mandataire dans son intérêt.

En outre, le roi d'Irak s'engageait à ne pas modifier le statut organique dans un sens qui porterait atteinte aux intérêts des étrangers et différencierait les droits des Irakiens d'après leur race, leur religion ou leur langue (art. 3). Cette disposition ne diminuait en rien la souveraineté nationale, car elle n'était autre chose que la protection des minorités reconnue par les Etats et qui est, en fait, un principe du droit des gens. Seule, la défense de porter atteinte aux droits acquis des étrangers, sacrifiait les intérêts nationaux aux intérêts étrangers.

L'article 4 établissait une collaboration entre l'Irak et la Grande-Bretagne. Il stipulait que les H.P.C. s'engageaient à se consulter réciproquement pour les affaires qui les intéressaient. On pourrait penser qu'il y avait là une ingérence de l'Angleterre dans les affaires de l'Irak. Si en pratique, étant donné le déséquilibre des forces, on aboutissait à ce résultat, au point de vue juridique cette disposition ne créait aucune ingérence, du moment que l'obligation était réciproque et se limitait aux H.P.C. ; par conséquent, elle ne portait aucune atteinte à la souveraineté de l'Irak.

Cependant, si le mandat était en train de disparaître, il n'était pas encore complètement évanoui. L'article 5 semblait vouloir le maintenir en soumettant les affaires de l'Irak à l'autorité ou du moins au contrôle de la Grande-Bretagne. En effet, le roi d'Irak s'engageait à mettre le Haut-Commissaire au courant des projets et des propositions de loi du gouvernement irakien. De son côté, le Haut-Commissaire devait informer le roi de l'Irak des actes que S. M. Britannique considérait comme préjudiciables au bien-être de l'Irak et aux obligations sanctionnées par le traité. Au fond, les conseils du roi d'Angleterre assistaient encore le roi d'Irak.

On pourrait croire que cette disposition n'était que la mise en application de l'alinéa 4 de l'article 22 qui disait que l'aide et les conseils du mandataire devaient guider la nation provisoirement indépendante, vers une indépendance complète. La communauté sous mandat devait tenir compte des conseils et aide du mandataire qui avaient pour elle un caractère obligatoire.

Mais l'article 5 du traité semblait établir une véritable ingérence de l'Angleterre dans les affaires de l'Irak. Car, si au point de vue juridique, le roi d'Irak n'avait aucunement l'obligation de suivre les conseils de S. M. Britannique qu'il pouvait regarder comme de simples informations, au point de vue politique, un conseil de l'Angleterre pouvait être plus irrésistible qu'un commandement.

Cette ingérence de la Grande-Bretagne établie par l'article 5 était d'autant plus grave que l'Irak après la cessation du mandat ne devait plus avoir la garantie du contrôle de la Société des Nations. Cependant, juridiquement cet article 5 paraissait avoir sa raison d'être dans l'article 8 du même traité qui stipulait, que S. M. Britannique s'engageait à appuyer la candidature de l'Irak comme membre de la Société des Nations. Or, cette action de la Grande-Bretagne exigeait la connaissance exacte des progrès de l'Irak, pour juger si celui-ci était digne de devenir membre de la Société des Nations. Tel était, semble-t-il, la cause de cette ingérence.

Les relations diplomatiques relevaient de la compétence exclusive du roi d'Irak, comme chef d'un Etat indépendant au point de vue international. Néanmoins, S. M. Britannique s'engageait, à la demande du roi d'Irak et en son nom, à continuer à assurer la protection des citoyens de l'Irak dans les pays où le roi d'Irak n'avait pas de représentant (art. 10).

Enfin, on prévoyait la conclusion de deux accords financier et militaire, destinés à remplacer les deux accords existants sur les mêmes matières. En outre, le principe de la porte ouverte restait maintenu.

Ce traité fut communiqué à la Société des Nations en même temps que le rapport de l'année. Comme nous l'avons vu, ce traité manifestait par des omissions que l'autorité et le contrôle de la Société des Nations n'avaient pas été considérés comme essentiels en 1927, comme ils l'étaient en 1922 et 1926, alors que l'existence même du mandat sur l'Irak dépendait de la décision du Conseil relative à la frontière turco-irakienne.

Toutes ces raisons amenèrent certains membres de la Commission Permanente des Mandats, au cours de la discussion, à manifester « des préoccupations portant sur le relâchement des liens entre la Société des Nations et le territoire sous mandat, et sur l'affaiblissement conséquent des possibilités du contrôle

de la Société » (2). Et dans le rapport soumis au Conseil, il était dit que « la Commission se retenait de formuler aucune observation ou recommandation sur la matière, jusqu'à ce qu'elle fut expressément invitée à le faire par le Conseil » (3). Ces réserves furent formulées au sein de la Commission Permanente des Mandats, à cause de la nouvelle attitude britannique à l'égard de la Ligue manifestée dans ce traité qui était destiné à remplacer les traités antérieurs de 1922 et 1926 lesquels devraient « cesser d'avoir effet dès l'entrée en vigueur de ce traité ». (art. 16).

De son côté, la Grande-Bretagne essayait de conclure les deux accords complémentaires au traité, afin de les communiquer à la Société des Nations et lui demander la ratification du traité. La négociation de ces accords s'avérait difficile ; difficultés soulevées à cause de l'opération du transfert des chemins de fer et du port de Basrah d'une part, et des questions militaires d'autre part. L'Irak demandait que le port de Basrah fût reconnu propriété de l'Etat irakien. La Grande-Bretagne n'y consentait pas. Elle exigeait un dédommagement. Les rapports militaires étaient encore plus délicats à régler. Les négociations semblaient s'engager dans une impasse ; quand un mémorandum publié par le Secrétaire d'Etat aux Colonies sur « la Politique en Irak » le 20 décembre 1929 vint annoncer que le gouvernement britannique décidait « après un examen intégral de toutes les circonstances » de ne pas donner suite au traité de 1927 qui n'avait pas été ratifié, et par conséquent, de revenir aux traités de 1922 et 1926 qui continueraient à régler les rapports entre la Grande-Bretagne et l'Irak, jusqu'à la conclusion d'un nouveau traité esquissé dans le mémorandum, et qu'il se proposait de recommander conformément à l'article 3 du traité de 1926, à la prochaine session du Conseil, en janvier 1930, l'admission de l'Irak dans la Société des Nations pour 1932 (4).

Quelle fut la cause de cette volte-face du gouvernement britannique ?

Cette décision du gouvernement de Londres fut motivée, sans doute, par l'attitude de la Société des Nations d'un part, et de l'autre, par les conseils de feu le Haut-Commissaire Sir

(2) *Journal Officiel de la S.D.N.*, avril 1929, p. 506.
(3) Commission Permanente des Mandats, procès-verbal de la 14e sess., p. 240.
(4) *L'Asie Française*, n° 275, décembre 1929, p. 370 et suiv., et n° 279, avril 1930, p. 152 et suiv.

Gilbert Clayton, aux dires duquel, le mandat était de moins en moins toléré en Irak, malgré les faveurs dont la communauté irakienne jouissait déjà en comparaison des autres communautés placés sous le même mandat (5).

En effet, l'opinion publique irakienne manifestait son mécontentement contre les dispositions trop vagues de l'article 8 du traité. L'échec des négociations pour les accords complémentaires vint donner une tournure tragique aux évènements. A la suite d'une crise ministérielle, chargé de former le nouveau ministère, Abdul Muhsin El-Sâdoun fit savoir au roi Fayçal qu'il ne pouvait accepter cette tâche qu'à la condition que la Grande-Bretagne changeât son attitude intransigeante en ce qui concernait les questions militaires, les chemins de fer et le port de Basrah. Le Haut-Commissaire Sir Gilbert Clayton mit le gouvernement de Londres au courant de la déclaration du futur premier ministre ; c'est alors que fut prise la décision d'abandonner le traité de 1927 et de faire des démarches pour l'admission de l'Irak à la Société des Nations en 1932.

Cependant, à Bagdad la situation s'aggravait de plus en plus. Le Haut-Commissaire, Sir Gilbert Clayton, décédait subitement, avant la constitution du cabinet El-Sâdoun. Son remplaçant provisoire, le Major Hubert Young, eut à faire face au programme du nouveau ministère qui se sentait encouragé par l'attitude du gouvernement de Londres. Ce programme consistait dans le refus d'engager des fonctionnaires étrangers, la reprise de la loi sur la conscription et la sommation adressée à l'Irak Pétroliums C° d'avoir à l'exécution certaines clauses du contrat (6), etc.

Le Haut-Commissaire opposa son veto à ces mesures. Le premier ministre Abdul-Muhsin El-Sâdoun se suicida en guise de protestation, le 13 novembre 1929, laissant à son fils une lettre dans laquelle il reprochait au peuple irakien qui désirait obtenir son indépendance, sa fabilesse et son incapacité d'apprécier les conseils d'hommes d'honneur (7).

La presse adopta une attitude énergique, en exigeant sur un ton violent, la revision des accords militaire et financier et le vote de la loi militaire. Dans une lettre ouverte parue dans

(5) Report of the administration of Irak. *Times*, 20 septembre 1929.
(6) Nikitine : ouv. cité, p. 18.
(7) Nikitine : ouv. cité, p. 18.

« Al Irak » du 27 novembre 1929, adressée aux fonctionnaires britanniques dans le pays, on leur reprochait leur éloignement du peuple et leur impérialisme qui faisait que dans les cas importants, ils recevaient des ordres du Haut-Commissaire et les transmettaient aux ministres respectifs, qui supportaient seuls les critiques de l'opinion publique.

Cependant, malgré cette atmosphère hostile envers l'Angleterre, les pourparlers engagés entre Nouri El-Saïd, au nom de l'Irak, et le Haut-Commissaire aboutirent à la conclusion d'un nouveau traité en juin 1930. Ce traité était destiné à entrer en application après la cessation du mandat, et par conséquent, après l'entrée de l'Irak dans la Société des Nations. C'est pour cela, que nous l'étudierons après avoir parlé de cet évènement.

DEUXIÈME PARTIE

L'IRAK, ÉTAT INDÉPENDANT

CHAPITRE PRELIMINAIRE

LA CESSATION DU MANDAT INTERNATIONAL

Le mandat international, et particulièrement le mandat A, est une institution du droit des gens qui, par sa nature même, est essentiellement provisoire et destinée tôt ou tard à prendre fin (1). Ceci tient au but même du mandat qui, comme nous l'avons vu, d'après l'article 22 du Pacte, est de conduire progressivement des communautés encore mineures à l'indépendance, sous la conduite et le contrôle d'un mandataire.

Mais l'article 22 qui organise les mandats, malgré sa reconnaissance du caractère provisoire du mandat, ne renferme que des indications vagues sur les causes de la cessation des mandats. On peut même dire qu'il est au fond muet à ce sujet. Les seules indications qu'il donne, se trouvent dans ses alinéas 1 et 4. L'alinéa 1 stipule que le mandat sera appliqué aux territoires « qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne » et l'alinéa 4 parlant des communautés détachées de l'Empire ottoman, stipule que le mandat leur sera applicable « jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules ». Mais ni l'un, ni l'autre des deux alinéas ne spécifie, ni quand ce moment sera atteint, ni quand ces peuples seront capables de recouvrer leur indépendance. Tout ce qu'on peut dire, c'est que le mandat doit cesser lorsque le pays

(1) Van Rees : ouv. cité, T. I, p. 93, et Stoyanowski : La théorie générale des mandats internationaux, p. 66.

sous mandat se trouve en mesure « de se conduire seul, dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne ».

Ce manque de précision de l'article 22 en ce qui concerne la cessation du mandat, trouve son explication dans le fait que les rédacteurs de cet article, ne prévoyaient pas la cessation du mandat, soit qu'ils n'y aient pas pensé du tout, et la thèse que le mandat n'était qu'une annexion déguisée ou un protectorat se trouverait ainsi confirmée, soit qu'ils n'aient pas prévu cette cessation pour un temps assez proche.

Quoiqu'il en soit, le problème de la cessation du mandat se posa rapidement à l'une des puissances mandataires. Il était donc nécessaire de déterminer les causes de cette cessation.

Section I. — Les différents modes possibles de cessation du mandat international.

En dehors de l'application des modes habituels d'expiration des engagements internationaux, et se plaçant sur un terrain purement théorique, on peut concevoir plusieurs modes possibles de cessation du mandat international.

Nous savons que la véritable autorité sur le territoire sous mandat est détenue par la Société des Nations. Il peut arriver qu'il y ait transfert du mandat d'un mandataire à un autre, par l'intermédiaire de la Ligue. Ce transfert peut avoir pour cause, soit la volonté propre du mandataire qui, pour des raisons financières ou par suite de difficultés intérieures, est amené à présenter sa démission à la Société des Nations, en invoquant qu'il est empêché pour tel ou tel motif, financier ou autre de remplir ses obligations internationales. Il faut que la démission soit acceptée par la Société des Nations. Le mandataire a accepté des obligations et il est tenu de les exécuter, à moins que la Ligue ne l'en dispense en acceptant sa démission. Cette démission peut avoir aussi pour cause, si on admet que le mandat est une annexion déguisée, une raison politique, tel que l'équilibre des forces ; le mandataire démissionnant alors pour que le mandat soit attribué à une autre puissance.

Mais la démission ne fait cesser le mandat qu'en ce qui concerne le mandataire. Pour le territoire sous mandat, le mandat demeure. Outre cette première forme de transfert, celui-ci peut

également avoir lieu sans la volonté du mandataire et malgré lui. Dans ce cas, il aura le caractère d'une révocation du mandat. Celle-ci sera l'équivalent d'une sanction infligée au mandataire qui se serait révélé impuissant à remplir les fonctions à lui attribuées. Cette révocation serait une des manifestations les plus importantes du pouvoir de contrôle de la Société des Nations en matière des Mandats (2).

Cependant, démission et révocation ne sont que des modes de cessation du mandat pour le mandataire et non pour le territoire sous mandat, et il vaut mieux les appeler, les modes de changement du mandataire, car le mandat subsiste. Du reste, démission et révocation n'ont qu'un intérêt théorique. Pratiquement, leur réalisation paraît sinon impossible du moins incertaine (3).

En plus de ces modes anormaux de cessation du mandat, il y a le mode normal de cessation du mandat, celui qui est visé par l'article 22 du Pacte et qui se produit lorsque le territoire sous mandat a atteint un développement suffisant pour lui permettre de devenir un Etat. C'est ce mode qui nous intéresse. Il est l'aboutissement logique et le but final du système des mandats internationaux, qui sont créés, théoriquement du moins, dans l'intérêt des territoires sous mandat.

Il y a donc un seul moyen pour la cessation du mandat, c'est son évanouissement et la proclamation de l'indépendance du territoire qui lui avait été soumis. Mais, l'article 22 tout en prévoyant cette cessation, ne la réglemente pas. Il fallait donc attendre que la question de la fin d'un mandat se posât pour dégager cette réglementation.

(2) Il est intéressant de souligner que les partisans de la souveraineté de la Société des Nations sur les territoires sous mandat, tel que M. Wehberg, seraient disposés à étendre ce pouvoir de la S.D.N. et à lui accorder le pouvoir de révocation du mandat, même en l'absence d'une faute grave du mandataire. D'autres, étant donné le silence de l'article 22 sur ce point, voudraient refuser à la S.D.N. le pouvoir de révoquer le mandataire. C'est dans ce sens que se prononce M. Verdross. Pour lui, pas de révocation du mandat par la S.D.N., mais simplement un droit pour la S.D.N. de dénoncer l'acte attribuant le mandat pour inexécution des charges. C'est le transport en droit des gens de l'*exceptio non adimpleti contractus*. (Voir *Institut du dr. internat.*, session de Cambridge, 1931, vol. II, p. 54.)

Cette discussion n'a qu'un intérêt théorique; et il semble qu'il faut accorder le droit de révocation à la S.D.N., du moment que c'est elle qui octroie le mandat et contrôle son exécution. Pratiquement, la question de la révocation du mandat ne se pose pas, ou du moins sa position est incertaine.

(3) Rapport de M. Rappard à la C. P. M., procès verbal de la 6e session de la C.P . M., p. 157.

En signant avec l'Irak le traité du 30 juin 1930 qui n'entrera en vigueur qu'après la cessation du mandat, et, en vertu du traité d'alliance de 1922 et de l'engagement qu'elle avait pris dans le traité de 1926, aux termes duquel elle déclarait employer tout son influence pour faire entrer l'Irak dans la Société des Nations, l'Angleterre posa la question de la cessation du mandat. L'érection de l'Irak en Etat et la demande de son admission dans la Société des Nations, rendit la solution du problème urgente.

En face de la question soudainement posée, on s'est efforcé à Genève de réglementer la cessation du mandat, d'une façon aussi nette que possible, afin d'avoir ainsi un régime général pour toute cessation de mandat ; comme le prouvent les discussions caractéristiques qui se sont déroulées à la Commission Permanente des Mandats (4). Il fallait donc déterminer les conditions générales de la cessation du mandat international.

Section II. — Les autorités compétentes pour demander et prononcer la cessation du mandat international

1° Qui peut demander la cessation du mandat ?

A cette question, la doctrine traditionnelle répond que : seules les parties contractantes peuvent se libérer de leurs engagements réciproques.

Le mandat est une sorte de délégation, dont le déléguant est la Société des Nations, le délégué le mandataire, et l'objet de la délégation le territoire sous mandat. Or, en droit privé, le déléguant peut toujours révoquer la délégation avant l'acceptation du délégué. Dans le cas du mandat international, le déléguant a un droit exorbitant du droit privé, en ce qu'il peut toujours résilier sa délégation. La Société des Nations qui a un droit de contrôle et de révocation du mandataire doit nécessairement avoir le droit de demander la cessation du mandat. Elle est même logiquement, la seule qui soit capable d'apprécier impartialement, si les habitants du territoire sous mandat sont arrivés à un degré de développement tel, qu'ils soient capables de se conduire eux-mêmes. Cependant, en dehors de la

(4) Voir 64e session du Conseil, séance du 4 septembre 1931, et 12e session de l'Assemblée, 6e commission, 18 septembre 1931.

Société des Nations, on doit reconnaître au mandataire le droit de solliciter lui-même la cessation de son mandat, lorsque l'objectif voulu est atteint. En pratique, il semble que le mandataire soit seul à pouvoir apprécier si la communauté sous mandat est en mesure de se diriger elle-même. Il est vrai que, dans ces conditions, il faut que le mandataire n'ait aucun intérêt propre au maintient du mandat, pour que son appréciation soit impartiale. Mais qu'il nous soit permis de douter de l'impartialité du mandataire, étant donné que l'institution même du mandat, comme nous l'avons vu, n'est qu'un compromis entre la thèse non-annexioniste et la thèse annexioniste, et que précisément, les partisans de cette dernière thèse, se sont vu attribuer les mandats ou plutôt se les sont attribués eux-mêmes par les décisions du Conseil Suprême dont ils étaient membres. Et, si on reconnait ce droit au mandataire, dont la partialité est hors de doute, il faut reconnaître le même droit à la communauté sous mandat, en conséquence du droit de pétition qui lui est reconnu, afin de pouvoir contrebalancer le droit du mandataire, et faire échapper la communauté sous mandat à son pouvoir discrétionnaire.

Mais il nous paraît que la solution la plus simple, la plus logique, celle qui garantirait les intérêts de tous les intéressés, sans léser ceux d'aucun, serait de faire cesser le mandat, dès que les conditions exigées seraient constatées. Cette constatation serait faite par la Société des Nations et par l'intermédiaire d'une commission spéciale chargée d'aller faire tous les deux ans au moins, des enquêtes sur place. La cessation du mandat ne dépendrait plus ainsi du bon vouloir du mandataire, comme celà semble être actuellement le cas, étant donné les droits que lui assure sa responsabilité.

2° Qui peut mettre fin au mandat ? Pour que le mandat prenne fin, il faut, avons-nous dit, que certaines conditions soient réalisées. Etant donné le silence de l'article 22 sur la question, il faut d'abord chercher l'autorité compétente pour déterminer ces conditions. Il est évident que le seul organisme compétent en la matière est la Société des Nations. Celle-ci semble être la seule qualifiée pour déterminer ces conditions, étant donné qu'elle est détentrice des principaux pouvoirs sur les territoires sous mandat ; le mandataire n'ayant théorique-

ment, d'autres pouvoirs que ceux que la Société des Nations veut bien lui déléguer.

Mais la Société des Nations a deux organes principaux, l'Assemblée et le Conseil. C'est ce dernier, assisté de la Commission Permanente des Mandats qui est compétente en la matière. Cela découle de la pratique des dix dernières années, et d'une disposition figurant dans toutes les chartes (5) des mandats, ainsi que de la décision du Conseil en date du 27 septembre 1924, d'après laquelle aucune modification ne peut être apportée à ces instruments sans l'approbation préalable du Conseil ; cela découle en même temps, de l'invitation faite par le Conseil le 19 janvier 1930 à la Commission Permanente des Mandats, en vue d'examiner le problème, et de la précision qu'il a apportée à ce dernier acte en déclarant le 22 janvier 1931, que la question ne devrait pas être résolue spécialement en ce qui concerne l'Irak, mais d'une façon générale pour toute cessation de mandat (6). M. Van Rees déclare sans équivoque que « c'est le conseil qui décide des mesures qu'il apparaît désirable de prendre au sujet des mandats, parfois après consultation, mais en général, sans consultation préalable de l'Assemblée » (7).

En définitive, le droit de décision du conseil en matière de mandat ne fait pas de doute. L'assemblée a une compétence de principe en la matière, en vertu de l'article 3 paragraphe 3 du Pacte, qui lui attribue une compétence générale de principe.

Section III. — Les conditions de cessation du mandat international.

En présence des lacunes de l'art. 22 et étant donné sa compétence en matière de mandat, le Conseil a été amené à dégager ces conditions au moyen de la Commission Permanente des Mandats, dans sa résolution du 4 septembre 1931 (8).

De l'examen de cette décision se dégage le caractère relatif des conditions qu'elle a posées. Cette relativité n'est pas expres-

(5) Voir la charte du mandat pour la Syrie, art. 18, et l'art 18 du traité d'alliance anglo-irakienne du 10 octobre 1922.

(6) Stoyanowsky : La théorie générale des mandats internationaux, p. 130 et suiv.

(7) Van Rees : ouv. cité, T. I, p. 37.

(8) *Journal Officiel de la S.D.N.*, novembre 1931, p. 2058.

sément formulée dans la résolution du Conseil, mais elle se dégage de l'esprit même de la décision et de l'atmosphère dans laquelle cette décision a été prise, étant donné les déclarations très explicites et non équivoques de certains membres du Conseil auxquelles rien ne fut objecté. D'après les déclarations de M. Curtius, il ne faut pas que les conditions exigées soient insurmontables et constituent un obstacle à la cessation du mandat, ou plus brièvement, elles ne doivent pas être des « conditions 100 % » (9). Et, selon la juste observation de Lord Cecil « il convient de ne pas fixer des conditions si rigoureuses qu'elles puissent empêcher une évolution très souhaitable en elle-même » (10). Les réserves faites par le Major Pienaar, représentant de l'Union Sud-Africaine au cours de cette séance, reflètent aussi cette relativité. Le major fit observer que ces conditions qui devaient constituer la règle générale pour les mandats A, ne devaient pas être applicables sans modifications aux mandats B et C. C'est l'évidence même, car la solution valable pour les communautés détachées de l'Empire ottoman, ne l'est pas entièrement pour les territoires de l'Afrique, ou pour les îles du Pacifique. Cette relativité des conditions a été très bien comprise par la Grande-Bretagne, comme cela ressort de son rapport spécial à la Société des Nations sur les progrès de l'Irak. « Le gouvernement de Sa Majesté, dit ce rapport, n'a jamais considéré que le fait d'atteindre un niveau idéal de stabilité et de bon fonctionnement administratif, constituait une condition nécessaire, soit pour la fin du régime mandataire, soit pour l'admission de l'Irak dans la Société des Nations. Son idée n'a pas été non plus que l'Irak fût capable, dès le début, de supporter la comparaison avec les nations les plus hautement développées et civilisées du monde » (11).

Mais si ce n'est pas un état idéal, ni un état comparable à celui des nations les plus avancées, quel est alors cet état qu'on doit prendre pour étalon ? On ne peut plus avoir recours qu'à la notion d'un état moyen, analogue à celle de l'homme moyen en droit privé.

Comment déterminer cet état moyen auquel doit arriver le

(9) Ch. Rousseau : La cessation du mandat international. *Revue pol. et parlem.*, 10 mars 1932, p. 65.
(10) *Ibidem*, p. 68.
(11) Special Report, p. 10 et 11.

pays sous mandat pour former un Etat et recouvrer son indépendance ?

La réponse nous est fournie par la Commission Permanente des Mandats. Il faut, dit-elle, « non seulement déterminer si le pays en instance d'émancipation est doté, dès à présent, des institutions politiques et des rouages administratifs essentiels à un Etat moderne, mais s'il témoigne aussi d'un état social et d'un esprit public, qui soient de nature à permettre le fonctionnement normal de ces institutions et l'exercice effectif des droits civils et politiques que consacre la loi » (12).

Cette notion d'état moyen se réduit donc à celle d'un niveau de civilisation type, identique à celui des Etats moyens existants. C'est en prenant pour modèle un Etat moyen, de civilisation moyenne, qu'on peut apprécier l'état auquel le pays sous mandat est arrivé.

Quelles sont les conditions posées par la résolution du Conseil ? Ces conditions sont au nombre de cinq. (13).

Le pays émancipé doit :

1° Etre doté d'un gouvernement constitué et d'une administration propre à assurer le fonctionnement régulier des services essentiels de l'Etat.

2° Etre capable de maintenir son intégrité territoriale et son indépendance politique.

3° Etre en mesure d'assurer la tranquilité publique dans toute l'étendue du territoire.

4° Etre assuré de disposer de ressources financières telles, qu'elles puissent régulièrement pourvoir aux besoins normaux de l'Etat.

5° Posséder une législation, une organisation judiciaire qui assurent une justice régulière à tous les justiciables.

Reprenons successivement ces conditions :

La première condition est d'ordre constitutionnel. Elle représente la condition minima de l'existence d'un Etat. Un pays qui ne dispose pas d'un gouvernement constitué, ni d'une administration propre à assurer le fonctionnement régulier des services essentiels de l'Etat, ne forme pas un Etat. On entend par

(12) Rapport spécial de la C. P. M. au Conseil, procès-verbal de la 21e session, p. 221.

(13) Rapport spécial de la C. P.M. au Conseil, et l'*Asie Française*, n° 313, septembre-octobre 1933, p. 268 et suiv.

gouvernement constitué un gouvernement libre, c'est-à-dire un gouvernement qui ne soit pas despotique et arbitraire, mais un gouvernement légal. Le gouvernement légal ou constitué est celui qui est soumis à la loi positive comme les simples particuliers. C'est un gouvernement qui se soumet à la loi comme s'y soumettent tous les citoyens. On a exigé un tel gouvernement du pays en instance d'émancipation afin de protéger également tous les citoyens du nouvel Etat. Car, un gouvernement auquel la loi s'impose ne pourra dispenser personne de se soumettre à la loi, ni priver personne des bienfaits de celle-ci. Un tel gouvernement ne pourra non plus abuser de son pouvoir comme s'il était placé en dehors de la loi. Il faut, en outre, que ce gouvernement représente bien la volonté du peuple et soit soumis à cette même volonté et à elle seule, c'est-à-dire qu'il agisse dans des cadres constitutionnels reconnus par le pays et soit responsable devant ce dernier de toute infraction aux règles constitutionnelles. Nous admettons même qu'il faut que le pays soit doté d'une constitution écrite, promulguée et appliquée, afin de permettre aux juges et administrateurs indigènes de prouver leur capacité d'exercer le pouvoir par eux-mêmes. D'ailleurs, toutes les chartes des mandats A, y compris le traité anglo-irakien de 1922, stipulent la préparation et l'entrée en vigueur d'un statut organique dans les trois années qui suivront l'entrée en vigueur du mandat.

La deuxième condition relative à la capacité de maintenir son intégrité territoriale et son indépendance politique, est une condition essentielle de l'existence d'un Etat et de son entrée dans la Société des Nations. Tout Etat doit avoir un gouvernement libre, dans le sens que nous venons d'indiquer ci-dessus, et être, en outre, indépendant à l'égard des Etats étrangers. Il doit avoir un territoire délimité d'une façon précise et dont il doit pouvoir assurer l'indépendance et l'intégrité. L'entrée d'un Etat dans la Société des Nations exige aussi la capacité de faire face aux obligations internationales qui découlent du Pacte et en particulier de l'article 10 qui impose à tout Etat membre de la Ligue, de se porter au secours d'un autre membre qui est l'objet d'une agression.

Cette seconde condition n'est pas exigée seulement du pays en instance d'émancipation, mais de tout Etat qui veut devenir membre de la Ligue. Elle doit assurer la paix à l'intérieur et

constituer une garantie contre une invasion extérieure. Cependant, aucun Etat, même le plus puissant, ne peut prétendre se défendre seul contre les invasions extérieures ; surtout si elles proviennent d'un Etat plus puissant ou d'une coalition d'Etats. Le but de cette condition est d'éviter les interventions extérieures des Etats tiers dans les affaires du jeune Etat.

La troisième condition relative au maintien de l'ordre à l'intérieur correspond au but de toute communauté. Il faut à toute société politique, la capacité d'assurer l'ordre sur toute l'étendue de son territoire par le développement de la justice. La réalisation de cette condition donne l'assurance que le pays est bien organisé et que le respect dû à la loi n'est pas la conséquence de la contrainte, mais le résultat de la conscience de l'existence d'un devoir civique envers le pays.

La quatrième condition relative à l'autonomie financière, afin de pourvoir aux besoins normaux de l'Etat, est une condition normale de tout Etat indépendant et une garantie qui vient renforcer son indépendance politique. Des emprunts extérieurs pour des Etats jeunes et petits équivalent à une aliénation de l'indépendance, comme le dit M. Charles Rousseau « les emprunts extérieurs ne seraient ici que des chaînes d'or et ce serait une indépendance bien illusoire qui se maintiendrait à ce prix » (14).

Enfin la cinquième condition, établie à la fois dans l'intérêt des citoyens du nouvel Etat et dans celui des étrangers, a pour but d'assurer à tous, l'égalité devant la loi et la protection contre l'arbitraire.

Voilà les conditions nécessaires pour la cessation du mandat A. Mais poser ces conditions est une chose, et savoir si le pays qui a été considéré jusqu'à présent comme mineur les réalise, c'est-à-dire a acquis l'aptitude à se gouverner lui-même sans les conseils et l'aide du mandataire, en est une autre. En effet, si la première est une question de droit, celle-ci est une question de fait. Elle ne peut être résolue qu'en observant la réalité. Il faut pouvoir observer d'une façon suffisamment objective, et pendant le temps nécessaire, l'évolution politique, sociale et économique du pays à qui on veut rendre son indépendance, pour conclure que son état social permet le fonctionnement des principaux rouages d'un Etat.

(14) Charles Rousseau : ouv. cité, p. 71.

CHAPITRE PREMIER

LA FIN DU MANDAT ANGLAIS SUR L'IRAK

Section I. — La réalisation des conditions de cessation du mandat international en Irak

Etudier la réalisation de ces conditions en Irak suppose adopté ce même point de vue relatif qui a présidé à leur élaboration. Relativité qui est de l'essence même du système des mandats, et qui a permis son application à des collectivités différentes, présentant des stades différents dans l'évolution à atteindre.

En ce qui concerne la première condition posée par la Commission Permanente des Mandats et relative à un gouvernement constitué et à une administration stable, l'Irak paraît l'avoir réalisée. Selon les stipulations du traité de 1922, qui est considéré comme la charte du mandat pour l'Irak, l'Angleterre avait mis l'Irak dans la possibilité de satisfaire à cette condition. Depuis 1924 ce pays était doté d'une constitution préparée et adoptée par l'Assemblée Constituante le 10 juillet 1924 et promulguée par le pouvoir exécutif le 21 mars 1925. Cette loi organique, comme nous avons eu l'occasion de le voir, organisait le pays en une monarchie constitutionnelle avec un gouvernement représentatif. D'après la déclaration (1) du représentant britannique devant le Conseil et la Commission Permanente des Mandats, la mise en application de cette constitution et le fonctionnement de l'administration furent assez satisfaisants. De sorte que, d'après lui, l'Irak réalisait parfaitement cette condition.

En fait, les pouvoirs publics nouvellement établis avaient fonctionné d'une façon normale depuis 1925. L'administration irakienne avait su se mettre à la hauteur de sa tâche. Il est vrai, et il ne faut pas l'oublier, que cette administration renfermait un nombre non négligeable de fonctionnaires britanniques ; mais ce nombre est allé toujours en diminuant, jusqu'au jour

(1) C. P.M., procès-verbal de la 20e session, p. 100.

où, après une tension sérieuse entre le gouvernement national et le mandataire, qui occasionna la chute d'un ministère, on était arrivé, par des accords, à un compromis entre les deux partis qui réduisit le nombre des fonctionnaires anglais et limita leur rôle à celui de conseillers, qui leur était dévolu par le mandat.

Quant à la seconde condition relative au maintien de l'indépendance politique et à l'intégrité territoriale, l'Irak la réalisait, à condition bien entendu d'apprécier les choses d'une façon relative; en ce sens qu'il n'est pas nécessaire que l'Etat en question puisse se défendre contre n'importe quel Etat ou coalition d'Etats ; ce à quoi aucun Etat ne peut prétendre, mais qu'il ait un potentiel de guerre susceptible de contrebalancer celui des Etats de même catégorie que lui et au besoin de repousser une agression. En outre, il faut que sa situation politique soit saine. Or, l'Irak a une armée de 10.000 hommes environ. C'est une force non négligeable, étant donné son équipement moderne, sa puissance et son rayon d'action ; avec les sections motorisées qu'elle englobe, et les unités aériennes qui sont en formation. Il ne faut pas négliger non plus l'ardeur combative des habitants de ces régions. Compte tenu des ressources du pays, cette armée devait augmenter de plus en plus, surtout à partir de la cessation du mandat qui allait permettre la proclamation du service militaire obligatoire.

La situation diplomatique de l'Irak était aussi très favorable. Ce pays avait conclu avec les Etats limitrophes des traités de bon voisinage, d'amitié et d'extradition : traités avec le Nejd, la Tranjordanie, la Turquie et la Perse. Il est à remarquer que la plupart des pays qui entourent l'Irak ne constituent pas un danger pour lui. Le Nejd, la Tranjordanie, la Palestine et la Syrie sont des provinces arabes comme l'Irak, et leurs intérêts sont communs. Ces pays ne peuvent que se confondre, s'unir avec l'Irak, mais non l'anéantir. Les deux autres voisins, la Turquie et la Perse, sont unis à l'Irak par de nombreuses affinités et les rapports qu'ils entretiennent ensemble sont très cordiaux, et sont allés même jusqu'à la collaboration armée pour maintenir sur leurs frontières l'ordre si souvent troublé par les turbulentes tribus kurdes et assyriennes.

Cependant, la Commission Permanente des Mandats considéra cette condition comme non encore pleinement réalisée.

Mais elle admit qu'elle le serait dès la fin du mandat. A cette date, deux faits nouveaux viendraient augmenter la sécurité de l'Irak. D'une part, l'entrée de l'Irak dans la Société des Nations le ferait bénéficier des garanties que l'article 10 du Pacte assure à tout membre de la Ligue. D'autre part, l'entrée en vigueur du traité anglo-irakien du 30 juin 1930 assurerait à l'Irak par son article 4 et sous garantie de réciprocité, l'aide et l'assistance de la Grande-Bretagne en cas de guerre.

La troisième condition relative à la paix et l'ordre intérieur était aussi réalisée en Irak. La Commission Permanente des Mandats avait admis les déclarations de Sir Francis Humphrys, représentant de la Grande-Bretagne, selon lesquelles la police et l'armée irakiennes étaient en mesure de faire face à toute éventualité prévisible. Les événements sont venus justifier cette présomption. En septembre 1930, le cheik Mahmoud, chef Kurde, réfugié en Perse, franchit la frontière à la tête de 300 hommes environ. Le gouvernement de Bagdad envoya contre lui une partie de son armée, qui réussit à le refouler en dehors des frontières, malgré les difficultés d'un terrain montagneux. Cette armée était commandée par des officiers irakiens. Un seul officier britannique accompagnait les troupes en qualité de conseiller technique.

Il ne faut pas oublier que la police irakienne, comme celle de l'Angleterre, est très bien organisée et très nombreuse, comptant environ 8.000 hommes solidement encadrés (2).

Relativement à la quatrième condition, relative aux ressources financières, l'Irak semblait être dans une situation favorable. Le pays est agricole et promet d'être très fertile, si une irrigation rationnelle est aménagée méthodiquement. Il dispose, en outre, de riches gisements pétrolifères. Le jeune Etat semble donc disposer de ressources suffisantes provenant soit de l'impôt, soit des douanes, soit des redevances minières.

Cependant, l'Irak, comme tous les pays agricoles, a souffert de la mévente de ses produits et surtout de ses dattes. Mais, malgré les déficits de son budget dans les années de crise, il a suffi d'augmenter légèrement les redevances minières sur le pétrole (3), sans augmenter les autres recettes budgétaires pour

(2) C. P. M., procès-verbal de la 21e session, p. 102.

(3) Par suite de l'accord entre l'Irak et l'Irak Petroleum C° Ltd., un premier versement de 400.000 livres sterlings a été effectué le 21 mai 1931 en

que le budget de 1932 ait été en excédent, d'après les déclaration de Sir Francis Humphrys, sans tenir compte des recettes afférentes au pétrole (4).

Cette situation saine du budget irakien est dûe, comme l'a reconnu Sir Franci Humphrys, à la gestion très prudente du gouvernement irakien en matière financière. Celui-ci, au lieu de se livrer à la prodigalité, comme la plupart des Etats jeunes, essaie de rembourser sa part de la dette ottomane qui s'élève à 1.228.000 livres sterlings, tout en cherchant à se constituer, en même temps une trésorerie qui lui permettra de faire face à toute éventualité, sans être obligé de recourir à des moyens de fortune, emprunt ou autre.

Cette stabilité financière a aussi permis à ce pays, par la suite, de se libérer de la tutelle financière indienne et par conséquent anglaise, et de recouvrer sa pleine indépendance. Jusqu'au 1er avril 1932, la monnaie indienne ou la roupie liée à la livre sterling était la seule monnaie en usage en Irak. Depuis, une monnaie nationale, le dînar, d'une valeur nominale égale à la livre sterling, a été mise en circulation. Un conseil monétaire siégeant à Londres a été institué, afin de contrôler et de diriger cette monnaie. En même temps, on a prévu la création à Bagdad d'une banque nationale avec privilège d'émission. Du papier-monnaie a été mis en circulation, garanti par de l'or et des devises anglaise détenues par le Conseil monétaire (5).

Cette situation financière et monétaire de l'Irak a permis à la Commission Permanente des Mandats de conclure que « la situation financière actuelle de l'Irak était incontestablement saine et les ressources du pays considérables » (6).

Enfin, la cinquième et dernière condition à laquelle l'Irak semblait satisfaire, est relative à une organisation judiciaire permettant de dispenser la justice à tous les habitants du territoire. Pendant toute la durée du mandat, les magistrats irakiens ont subi un apprentissage assez prolongé dans l'exercice

vertu de l'article 8 de l'accord. Un versement minimum de la même importance sera versé à l'Irak, au 1er janvier de chaque année, et ce, pendant 19 ans. Un dixième de cette redevance ou d'autres doit être payé à la Turquie pendant 25 ans en vertu du traité d'Ankara, 5 juin 1926. (Voir le texte de l'accord sur le Pétrole dans le rapport spécial de la C. P. M. au Conseil, procès-verbal de la 21e session, p. 316 et suiv.)

(4) C. P. M., procès-verbal de la 21e session, p. 102.

(5) C. P. M., procès-verbal de la 21e session, p. 94.

(6) C. P. M., rapport spécial au Conseil, annexe 22, 21e session, p. 223.

de leurs fonctions. Des accords judiciaires, comme nous l'avons vu, avaient été conclus entre l'Irak et le mandataire. Celui de 1924 fut ultérieurement remplacé par l'accord du 4 mars 1931. Il est stipulé dans cet accord que l'Irak s'engage à modifier sa législation et à prendre un certain nombre de conseillers juridiques britanniques à son service. Cet accord devait expirer avec la fin du mandat. Les Etats européens voulaient garder les privilèges qui leur étaient accordés par les Capitulations. De sorte que, après la cessation du mandat, il fallait choisir entre la prolongation de l'accord du 4 mars 1931, le retour au régime des Capitulations, ou l'institution d'un nouveau régime approuvé par le Conseil de la Société des Nations et les puissances intéressées. La Commission Permanente des Mandats suggéra qu'en échange de l'abolition des Capitulations, le Conseil formulerait certaines garanties que l'Irak devrait accepter, au moins pendant une période de transition. La première solution fut adoptée (7) et l'accord de 1931 fut prolongé pour une durée de dix ans à partir de la fin du mandat.

Section II. — L'admission de l'Irak dans la Société des Nations

Nous avons vu que le Conseil de la Société des Nations, saisi par la requête britannique de faire cesser le mandat et d'admettre l'Irak dans la Ligue, avait chargé le 13 janvier 1930 la Commission Permanente des Mandats d'élaborer les conditions d'après lesquelles le mandat pouvait prendre fin. Ces conditions, au nombre de cinq, ont été formulées par la Commission Permanente des Mandats dans sa session de juin 1931 et approuvées par le Conseil le 4 septembre 1931.

Dans sa session d'octobre-novembre 1931, la Commission Permanente des Mandats examina, comme nous l'avons vu,

(7) C. P. M., procès-verbal de la 21e session, p. 107. Le rapporteur de la P. C. M. s'exprimait ainsi : « J'ai l'impression qu'en distinguant ainsi le système des Capitulations destiné à renaître ipso facto au moment de la cessation du mandat, de celui d'un arrangement préalablement approuvé par le Conseil de concert avec la Puissance intéressée, la Commission a témoigné d'une certaine préférence en faveur de ce dernier. L'exemple récent de l'accord judiciaire pour l'Irak, qui a reçu l'approbation de la Commission des Mandats et du Conseil, démontre comment on peut obtenir, par un accord préalable, les garanties indispensables pour assurer à tous les ressortissants des Etats membres de la S.D.N., la même protection judiciaire sur un pied de parfaite égalité ».

sous l'angle des conditions précipitées, la situation en Irak. Cet examen fut fait d'après les rapports annuels publiés par le Colonial Office. La Commission ne jugea pas nécessaire qu'on procédât à un examen sur place. Nous avons vu qu'elle avait admis la réalisation de ces conditions en Irak. Logiquement, la constatation de ces conditions devait entraîner automatiquement la fin du mandat et ensuite seulement l'entrée de l'Irak dans la Société des Nations. En fait, les choses ne se passèrent pas ainsi pour l'Irak. La disparition du mandat s'identifia pour lui avec son entrée dans la Ligue. Cette admission dans la Société des Nations fut considérée comme tenant lieu de la reconnaissance de la majorité de l'Irak, c'est-à-dire du jeune Etat. En d'autres termes, la fin du mandat et l'admission dans la Ligue ont été considérées comme deux événements connexes. Cette connexité ressort, d'une part, du traité anglo-irakien du 30 juin 1930 dont l'alinéa 4 du préambule est ainsi conçu : « Considérant que les responsabilités incombant à S. M. Britannique en vertu de son mandat sur l'Irak prendront fin automatiquement dès l'admission de l'Irak à la Société des Nations », et de l'alinéa 6 du même préambule qui subordonne la mise en application du traité à l'entrée de l'Irak dans la Ligue... « traité qui entrera en vigueur dès l'admission de l'Irak dans la Société des Nations » (8). Cette connexité ressort d'autre part des affirmations réitérées à la Commission Permanente des Mandats. A la séance du 29 octobre 1931, le Comte de Penha Garcia déclara, « qu'il y avait connexité étroite entre cette question (admission à la S.D.N.) et celle de la cessation du mandat » (9). M. Rappard, rapporteur, affirmait que « l'autorité britannique a toujours eu en vue la coïncidence des deux événements (cessation du mandat et admission à la S.D.N.) » (10). La résolution du Conseil du 28 janvier 1932 se prononçait dans le même sens en déclarant

(8) On peut rapprocher cet alinéa du Préambule du traité anglo-irakien du 30 juin 1930, de l'alinéa 2 de l'article 10 du traité de garantie de Locarno (Pacte Rhénan) qui stipule « qu'il entrera en vigueur dès que toutes les ratifications auront été déposées et que l'Allemagne sera devenue membre de la Société des Nations ».

En effet, dans les deux traités, l'admission à la Société des Nations revêt une telle importance que, dans les deux cas, le même acte ou l'admission à la Société des Nations est considéré comme générateur de droits et d'obligations d'une part, et comme conditionnant l'entrée en vigueur d'un régime juridique nouveau, d'autre part.

(9) C. P. M., procès-verbal de la 21e session, rapport spécial au Conseil, p. 63.

(10) *Ibid.*, p. 69.

d'une façon explicite que « l'extinction du régime mandataire ne [déploirait] ses effets qu'à dater de l'admission de l'Irak dans la Société des Nations ».

Il y a donc connexité nécessaire entre la cessation du mandat et l'entrée dans la Société des Nations. Phénomène assez naturel, semble-t-il, étant doné que l'institution même du mandat avait sa base dans la Société des Nations, et qu'elle fonctionna sinon dans le cadre de celle-ci, du moins sous son contrôle.

Cependant, on peut objecter à cette procédure qu'en liant ainsi les deux événements, elle rend obligatoire pour le nouvel Etat l'entrée dans la Société des Nations, étant donné que celuici n'y consentirait pas de plein gré, mais dans la seule perspective de recouvrer ainsi son indépendance.

L'objection est soutenable au point de vue théorique. Mais il ne faut pas perdre de vue que la cessation du mandat sans l'admission dans la Ligue, c'est-à-dire la séparation des deux événements l'un de l'autre, peut présenter assez de dangers pour le nouvel Etat à peine émancipé, qui romprait ainsi, en même temps que tout lien avec le mandataire, tout lien avec la Société des Nations. L'admission même forcée dans la Société des Nations est moins grave que le maintien du mandat. C'est elle qui permettra, en fait, la véritable émancipation, en permettant au nouvel Etat d'être traité sur le même pied d'égalité que les autres membres de la Ligue et le fera bénéficier en même temps des garanties dont jouissent les autres membres, garanties qui malheureusement ne sont que chimériques, tout en le chargeant, bien entendu, du devoir d'assumer certaines obligations. En outre, cette admission dans la Ligue va assurer l'Irak de l'alliance de l'Angleterre par l'entrée en vigueur du traité de 1930.

Après avoir examiné si l'Irak remplissait les conditions nécessaires à la cessation du mandat, la Commission Permanente des Mandats passa à l'étude des garanties que l'Irak devait assumer après la cessation du mandat, et que nous étudierons dans la section suivante. Puis elle examina le traité de 1930 pour se rendre compte de la compatibilité de ses clauses avec la notion d'Etat indépendant. Elle émit des réserves que nous aurons l'occasion d'étudier. Et, après avoir pris acte des déclarations de Sir Francis Humphrys, qui acceptait la responsabilité morale

du gouvernement de S. M. Britannique pour le cas où l'Irak se montrerait indigne de la confiance qu'on lui témoignait en l'admettant comme membre de la Société des Nations, la Commission Permanente des Mandats rédigea son rapport au Conseil, prouvant ainsi que les considérations de la politique britannique importaient plus que la capacité de l'Irak à être indépendant.

Ce rapport, accompagné d'une déclaration de garanties, fut remis au Conseil en janvier 1932. Sur ses conclusions favorables, l'Irak fut admis à la Société des Nations le 3 octobre 1932 et cette admission entraîna automatiquement la cessation du mandat (11). Cette date consacra la reconnaissance de l'Irak comme Etat indépendant, en même temps que comme membre de la Société des Nations, égal aux autres membres de la Ligue, assumant les mêmes devoirs et ayant les mêmes droits qu'eux. Tout le statut juridique de l'Irak se trouva ainsi complètement changé. Mais malheureusement, on ne s'en est pas tenu à à Genève ; et par une confusion inopportune, la Commission Permanente des Mandats fit suivre son rapport d'une déclaration de garanties qu'on avait exigées de l'Irak en plus des conditions de cessation du mandat, et que le nouvel Etat s'est trouvé dans l'obligation d'accepter à la suite de son admission à la Société des Nations. Ces garanties, qu'il nous faut étudier, ont eu l'inconvénient de donner à l'admission de l'Irak dans la Société des Nations un caractère juridique spécial. Ce n'est plus une admission pure et simple, mais une admission affectée de certaines modalités.

Section III. — Les obligations assumées par l'Irak a la suite de son admission dans la Société des Nations

Ces obligations, que l'Irak a été obligé d'assumer, sont en dehors de celles exigées de tout membre de la Société des Nations. De là le caractère spécial que revêt cette admission. Le texte contenant ces obligations devait être, soit une déclaration unilatérale faite par le nouvel Etat devant la Société des Nations, soit un acte quelconque, un traité ou tout autre instrument agréé par le Conseil, et l'engageant envers la Ligue (12). En fait,

(11) Résumé mensuel des travaux de la S.D.N., 1932, p. 396.
(12) *Le Temps* du 20 mai 1932.

comme nous l'avons vu, la Commission Permanente des Mandats a choisi le premier procédé, celui de la déclaration unilatérale. Le texte de cette déclaration a été préparé par la Commission Permanente des Mandats et joint à son rapport au Conseil. Il groupe huit propositions classées sans aucun ordre, relatives :

1° A la protection effective des minorités de race, de langue et de religion.

2° Aux priviléges et immunités des étrangers, au moins dans les territoires du Proche-Orient, y compris la juridiction consulaire et la protection résultant du système traditionnel des Capitulations, en l'absence de tout autre régime approuvé par le Conseil.

3° Aux intérêts des étrangers en matière judiciaire, civile et pénale, en tant que ces intérêts ne sont pas garantis par les Capitulations.

4° A la liberté de conscience, le libre exercice des cultes et des activités religieuses et scolaires.

5° Aux obligations financières régulièrement assumées par l'ancienne Puissance mandataire.

6° Aux droits de toute nature légalement acquis au cours du régime mandataire.

7° Au maintien en vigueur des traités, des conventions tant générales que particulières auxquelles, au cours du mandat, la Puissance mandataire a adhéré au nom du territoire sous mandat.

8° Enfin et au moins à titre provisoire, au traitement de la nation la plus favorisée aux Etats membres de la Société des Nations et à condition que le nouvel Etat ait été précédemment soumis au régime d'égalité économique.

Telles sont les garanties énoncées par la Commission Permanente des Mandats et auxquelles l'Irak a été obligé de souscrire. Pour les apprécier à leur juste valeur, nous essayerons de mettre un peu d'ordre dans ce bloc hétérogène, en ayant soin d'établir autant que possible une classification scientifique.

On peut diviser ces garanties en trois catégories:

La première engloberait toutes les garanties générales qui ne sont que l'application des principes du droit international

public. Elle contiendrait la garantie du maintien des traités, le respect des engagements financiers et l'obligation de respecter les droits légalement acquis. Toutes ces garanties découlent du principe de la succession d'Etat généralement admis dans le droit des gens; principe qui s'applique ici à la naissance d'un Etat avec l'aide d'une communauté d'Etats à caractère international et en marge de celle-ci. Cependant, il nous faut attirer l'attention sur certaines de ces obligations et particulièrement les obligations financières, vis-à-vis desquelles le nouvel Etat n'est pas suffisamment protégé. Il est certain qu'en ce qui concerne les traités, l'Etat émancipé doit les respecter. Mais il faut distinguer entre les traités généraux et les traités spéciaux. Les premiers se caractérisent en ce qu'ils lient non seulement deux Etats, mais plusieurs Etats ensemble, qui assument tous les mêmes obligations. Le nouvel Etat est tenu de respecter ces traités, bien qu'ils aient été signés pour lui par le mandataire. Et cela, parce que l'Irak, en respectant ces traités, ne fait qu'accepter des obligations déjà acceptées par d'autres Etats que lui ; et de cette façon, il se trouve suffisamment protégé. Mais il n'en est pas de même des traités spéciaux signés au nom de l'Irak par l'Angleterre. Dans ces traités, l'Irak n'a plus la garantie d'une communauté d'intérêts que nous avons rencontrée dans les traités précédents, et particulièrement lorsque ces traités étaient signés avec la Grande-Bretagne qui jouait à la fois le rôle de Puissance mandataire et de Puissance tierce; de sorte qu'elle était à la fois les deux parties au traité. Il est vrai, que ces traités étaient conclus sous les auspices de la Société des Nations; mais le contrôle exercé par le Conseil ne paraît avoir été que l'entérination des volontés toutes puissantes de la Grande-Bretagne, afin de leur donner un aspect juridique. Comme nous le verrons dans le chapitre suivant, le traité du 30 juin 1930 est typique à cet égard.

Le respect des engagements financiers sacrifia entièrement l'Irak aux créanciers de l'Empire ottoman. Il est indiscutable que d'après le droit des gens, l'Irak devait payer sa part de la dette ottomane. Mais il n'en est pas moins indiscutable que la réduction faite en faveur de l'un des débiteurs doit l'être en faveur de tous; du moment que le débiteur initial, l'Empire ottoman est unique. Or, l'Irak fut astreint au paiement de toute sa part de la dette, tandis que la Turquie, pilier de l'Empire

ottoman, échappa au paiement, sinon de toute sa part de la dette, du moins de la plus grande partie. Ce qui est une singulière façon pour le mandataire de protéger l'intérêt du territoire placé sous son mandat. Les autres obligations financières sont celles qui sont contractées par le mandataire, et qui sont en sa faveur, ainsi que les droits acquis se cristallisant en général, en des concessions étrangères qui sont presque toutes anglaises.

Dans une seconde catégorie, nous rangerons toutes les stipulations relatives aux privilèges et immunités des étrangers, à leurs intérêts en matière judiciaire, civile et pénale, autrement dit au régime des Capitulations ou à un régime équivalent.

Ce groupe d'obligations nous paraît présenter une régression, contraire à l'idée d'évolution progressive, contenue dans le régime des mandats. Et, il est légitime de se demander à quoi avait servi ce régime transitoire de mandat, si la situation devait revenir à son point de départ. Bien plus, ces stipulations paraissent ici inopportunes, puisqu'on avait déjà posé comme condition nécessaire à la cessation du mandat, une bonne organisation et administration de la justice. Pendant qu'on érigeait un Etat et qu'on lui faisait confiance en l'admettant dans la Société des Nations, on lui imposait un régime qui n'avait plus le caractère qu'il avait eu au début, mais celui d'un « capitis diminutio » dont M. Fauchille déclarait que « si ce régime [pouvait] avoir son application et sa raison d'être, il n'en [était] pas moins vrai qu'il [était] en opposition complète, d'un côté, avec l'unité et l'homogénéité de la nation, et de l'autre avec le droit de souveraineté des Etats » (13). Et même, chose inexplicable, le Conseil ne s'était pas contenté de rétablir le régime des Capitulations, mais qu'il a voulu que tous les étrangers sans exception jouissent des privilèges accordés par les Capitulations, consacrant ainsi un recul par rapport à la situation d'avant-guerre. L'indignation de l'Irak devant cette atteinte à sa dignité et à celle de la nation arabe tout entière est par conséquent légitime. Car les Capitulations ne demeurent que dans les régions arabes, la Turquie les ayant vues abolir par le traité de Lausanne .

Il n'est peut-être pas inutile de rappeler que l'origine des Capitulations ne fut pas du tout un droit acquis malgré la

(13) Fauchille : ouv. cité, T. I, 3e partie, p. 144.

puissance ottomane, mais une concession gratuite émanant de la générosité d'un pouvoir fort et dont le caractère est purement humain. Cet abus d'une générosité mal placée, ne risque-t-il pas d'éveiller un sentiment de xénophobie parmi le peuple arabe contre ceux qui ont abusé de son hospitalité et de sa générosité ? N'est-il pas une atteinte grave à la fierté de ce peuple dont l'histoire ne cède en rien à celle des plus glorieuses des autres peuples du monde, de se voir mis au ban des nations ? Les Capitulations abolies durant le mandat, étaient rétablies après qu'il eût pris fin. Et le nouveau régime, celui de l'accord du 4 mars 1931 n'est que le rétablissement de l'ancien régime, sous une forme différente, avec cette particularité de la mainmise de la Grande-Bretagne sur le pays. Voilà des considérations auxquelles le Conseil et la Commission Permanente des Mandats auraïent dû réfléchir avant de dresser leur liste des garanties.

Enfin, dans une troisième catégorie, nous rangerons les stipulations qui sont les conséquences du droit international nouveau de la Société des Nations. Cette catégorie englobera la protection des minorités et l'égalité économique.

La protection des minorités est devenue un des principes les plus humanitaires du droit des gens. Car, étant donné la constitution des Etats modernes, aucun Etat ne peut se flatter d'avoir une population parfaitement homogène. L'Irak n'échappe pas non plus à cette loi. Il existe chez lui aussi des minorités raciales et religieuses. Les minorités religieuses étant de race arabe, il est superflu de les considérer comme minorités, car elles en diffèrent de la majorité que par la religion, et il aurait été préférable de ne pas susciter, sur un point aussi particulier, la méfiance au sein des membres d'une nation qui, depuis un temps immémorable, menaient une vie commune. L'Arabe musulman n'a tourmenté l'Arabe chrétien que du jour où celui-ci s'est fait l'exécuteur des desseins impérialistes des puissances étrangères. Quant à la minorité raciale qui est kurde, il aurait mieux valu lui laisser la confiance de ses coreligionnaires, afin qu'elle fût en paix avec le peuple arabe jusqu'au jour où il y aurait eu un Etat kurde, au lieu d'éveiller une méfiance primitivement inexistante, afin de servir certains desseins des puissances impérialistes. D'ailleurs, comme le dit justement M. Blondel, « d'une manière générale, on peut soutenir que

si logiquement, plus les garanties sont nombreuses, plus la sécurité pour les minorités est grande, psychologiquement, politiquement et dans le concret, ce peut être l'inverse » (14). D'ailleurs, pourquoi imposer cette protection à certains pays et ne pas l'imposer à tous, du moment que les minorités existent partout ? L'objection qu'on peut nous faire qu'on a confiance dans les pays assez développés, n'est pas dirimante, et la réalité montre le contraire, que l'oppression, l'intolérance existent non pas là où on s'imagine qu'elles devraient exister, mais dans les pays qui se flattent d'être les plus civilisés.

Il est regrettable que la Société des Nations se soit efforcée d'imposer à l'Irak cette conditions, dont les effets néfastes n'ont pas tardé à se produire (15).

Le Conseil aurait dû se contenter des nombreuses dispositions constitutionnelles et législatives de l'Irak, qui accordent des droits très larges aux minorités.

Le régime d'égalité économique imposé à l'Irak aurait été

(14) André Blondel : La cessation du mandat et le cas de l'Irak. *Rev. génér. de dr. internationat. public,* 1932, p. 639, note 56 *in fine.*

(15) La révolte des Kurdes et des Assyriens de l'Irak qui n'est que l'œuvre des influences étrangères et spécialement de l'Intelligence service, afin d'intimider le gouvernement irakien qui, à l'époque, demandait la modification du traité d'alliance ; comme il avait suscité la révolte des Kurdes durant le mandat pour faire croire à l'Irak qu'il ne peut pas se passer de l'Angleterre. Le journal « *Al Ahrar* » de Beyrouth, du 19 octobre 1933, produisait des faits intéressants à cet égard. Il relève la présence d'une dame connue sous le nom de la Comtesse Wilhelmine Haubiln, travaillant sous les ordres du célèbre colonel Lawrence qui essaya de soulever les Kurdes et les Assyriens. Il reproduit les déclarations d'un notable kurde de Bagdad, le Docteur Ali Edar Yousan, qui eût, le 8 mai 1933, à Souleymanié en Irak, une entrevue avec la Comtesse. Celle-ci montra beaucoup de sympathie pour les Kurdes et lui proposa de créer une association secrète pour libérer la nation kurde de la Turquie, de la Perse et de l'Irak, lui promettant l'appui de son influence en Europe, de sa fortune et de son dévouement personnel à cette cause, à condition bien entendu, que l'association soit sous sa surveillance.

Une autre rencontre eut lieu entre la même comtesse et le docteur Ali Edar Yousan à Mossoul. Dans cette ville, la comtesse était en relation avec un prétendu américain, qui n'était autre que le Colonel Lawrence.

Le 2 juillet de la même année, une nouvelle rencontre eut lieu à Carmanach, en Perse, où la comtesse fit savoir au notable kurde qu'elle venait de traverser avec un ami la région d'Zromia, et qu'elle a eu des entrevues avec les notables kurdes de cette région. Son ami en question, qui se nommait Master John Ward, ingénieur, n'était autre que l'américain de Souleymanié et qui fut reconnu par le notable kurde. Le docteur Ali Edar affirme que c'est cette comtesse qui, avec Lawrence, souleva les Assyriens de l'Irak ; et que, n'ayant pu rien faire avec les Kurdes de l'Irak, ils ont accompli une grande tâche destructive en Turquie et en Perse, en établissant une association secrète, nommée « Libération du Grand Kurdistan » composée de 12 membres actifs choisis parmi les chefs kurdes les plus puissants et présidée par la Comtesse.

de grande valeur, s'il avait été général et s'était étendu à tous les membres de la Société des Nations. Mais malheureusement, tel n'est pas le cas; et les barrières douanières s'élèvent partout, sauf dans les pays sous mandat, qui eux, malgré leur pauvreté et leur jeunesse, devaient servir de champ d'expérience au régime d'égalité économique, en contradiction avec les principes de l'économie politique universellement admis et adoptés, et suivant lesquels l'industrie d'un pays devait être protégée au moins à sa naissance. De ce fait, ce régime était d'autant plus injuste qu'il était destiné à subsister après la cessation du mandat.

Il est vrai que cette prolongation n'était que temporaire et sous condition de réciprocité. Mais elle n'en portait pas moins une atteinte grave au pouvoir de traiter de l'Irak; étant donné, d'une part, que cette clause de réciprocité n'était que théorique, et d'autre part que l'Irak étant un pays agricole, cette clause risquait d'être « purement illusoire » (16), selon l'expression de Sir Francis Humphrys.

Cependant, deux réserves furent apportées à ce régime. La première excluait de ce régime les avantages accordés aux ressortissants et au commerce d'Etats voisins. C'est la clause du voisinage et du trafic frontière, qui est ici d'une grande nécessité, étant donné que toutes les frontières de l'Irak du côté des autres régions arabes étaient artificielles.

La seconde réserve donnait à l'Irak la possibilité de négocier, au cas où un membre de la Ligue prendrait des mesures telles qu'elles tendraient à compromettre l'équilibre des échanges au détriment de l'Irak. Si dans un délai de trois mois ces négociations n'avaient pas abouti à rétablir l'équilibre des échanges ou à conclure un accord, l'Irak serait libéré vis-à-vis de cet Etat et ne serait plus tenu de lui accorder le traitement de la nation la plus favorisée.

Nous avons ainsi examiné toutes les obligations imposées à l'Irak et qu'on a eu le tort de joindre aux conditions de cessation du mandat. En effet, l'admission dans la Société des Nations est un acte discrétionnaire. L'Assemblée, statuant sur une candidature, apprécie librement, si les conditions requises pour l'admission dans la Ligue sont remplies. En d'autres termes, la

(16) C. P. M., procès-verbal de la 21e session, rapport spécial, p. 118.

compétence de l'Assemblée en la matière n'est pas une compétence liée, mais discrétionnaire; car l'Assemblée en statuant sur une candidature, n'accomplit pas un acte juridictionnel. Cependant, l'acte de l'Assemblée, aussi discrétionnaire qu'il soit, ne peut être au point de vue juridique qu'un acte pur et simple : admission ou refus, et non pas un acte affecté de modalités. De ce fait, toute admission conditionnelle à la Société des Nations est éliminée, et seule l'admission qui est la même pour tous, est admise. Toute réserve, si réserve est possible, ne peut être faite qu'après l'admission dans la Ligue et par un engagement ultérieur. Or, l'Irak s'est engagé en même temps qu'il fut admis dans la Société des Nations. Supposons que l'Irak ne respecte pas ces obligations. Si ces dernières avaient été considérées comme les conditions de son admission dans la Société des Nations, la sanction devait être la caducité de cette admission, donc l'exclusion de l'Irak de la Ligue. Mais pareille solution se heurte à l'article 16, alinéa 4 du Pacte, qui stipule que « Peut être exclu de la Société des Nations tout Membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements résultant du Pacte. L'exclusion est prononcée par le vote de tous les autres Membres de la Société des Nations, représentés au Conseil » (17). Or, la violation de ces obligations n'est pas une violation du Pacte. L'exclusion de la Ligue ne peut être automatique, mais doit être prononcée par une décision unanime du Conseil.

En outre, cette solution va à l'encontre des principes généraux du droit des gens. Supposons, en effet, que la Société des Nations n'existe pas et que l'Irak ait voulu faire partie de la communauté internationale. Ce n'est plus l'admission qui le rendra membre de cette communauté, mais la reconnaissance de l'Irak comme Etat par les autres Etats. Il peut arriver qu'à la suite de sa reconnaissance, on impose au nouvel Etat des obligations. Ces obligations ne peuvent être des conditions de sa reconnaissance, mais elles sont une charge. Tel fut, par exemple, le cas pour la Serbie et la Bulgarie au Congrès de Berlin 1878. L'inexécution de ces obligations n'entraînerait pas le retrait de la reconnaissance qui est un fait acquis, car elle n'est qu'une constatation. Toute reconnaissance est un acte

(17) Le Fur et Chaklaver : ouv. cité, p. 267.

déclaratif et non pas un acte créateur. Or, une simple constatation ne peut être soumise à des conditions. On ne peut donc retirer la reconnaissance. La seule sanction possible au point de vue juridique, serait la mise en jeu de la responsabilité internationale de l'Etat, du fait d'avoir manqué à ses obligations internationales. Pour la Société des Nations, les choses ne peuvent pas se passer autrement. Car elle n'est, en définitive, que la consécration du droit international universellement admis. En cas de violation de ses obligations, l'Irak ne saurait être plus mal traité que les autres membres de la Société des Nations. Son ancien statut de territoire sous mandat ne peut réagir sur sa capacité juridique pour la restreindre ou la modifier, car tous les membres de la Société des Nations sont égaux. Par conséquent, l'Irak ne peut être exclu de la Ligue. Mais seulement, il peut être rendu responsable de la violation de ses obligations internationales dans les mêmes conditions que tout autre Etat qui se serait comporté de la même façon.

CHAPITRE II

LE STATUT DE L'IRAK ÉTAT INDÉPENDANT

Section I. — Les rapports entre l'Irak et l'Angleterre

L'étude des rapports entre l'Irak et la Grande-Bretagne est un problème des plus ardus et des plus délicats au point de vue juridique.

En effet, théoriquement la cessation du mandat a pour première conséquence que l'ancien territoire sous mandat acquiert sa pleine indépendance, et devient un Etat. Toute dépendance, toute subordination envers l'ex-mandataire est entièrement effacée, même en ce qui concerne la direction des affaires extérieures. Le Conseil de la Société des Nations a particulièrement insisté sur ce point dans sa résolution du 4 septembre 1931, « il (le Conseil) devra naturellement examiner avec le plus grand soin tous les engagements pris par le pays sous mandat envers la Puissance mandataire pour s'assurer qu'ils sont compatibles avec le statut d'Etat indépendant ».

En second lieu, de cette indépendance résulte la responsabilité internationale directe de l'ancien pays sous mandat. L'Irak étant devenu un Etat, c'est à lui et à lui seul, que doit incomber désormais la responsabilité internationale. Il est vrai, qu'au sein de la Commission Permanente des Mandats, on a parlé d'une certaine responsabilité morale qui continuerait à peser sur la Grande-Bretagne, et notamment en matière judiciaire (1), mais ce n'est là qu'une affirmation indirecte, tendant à établir que la responsabilité effective en matière judiciaire pésera désormais sur l'Irak.

Tels sont les effets de la cessation du mandat au point de vue théorique, en ce qui concerne les rapports entre le nouvel

(1) C. P. M., procès-verbal de la 21e session, p. 170.

Etat et l'ex-mandataire. Dans la pratique, les choses ne se sont pas passées ainsi. La Grande-Bretagne, avant même de demander la cessation du mandat et l'admission de l'Irak dans la Société des Nations, avait pris toutes ses dispositions, afin de pouvoir régler ses nouveaux rapports avec le territoire qu'elle pensait affranchir et ériger en Etat. Le 30 juin 1930, elle avait conclu un traité d'alliance avec l'Irak. Ce traité, à la différence de l'accord avorté de 1927 qui était destiné à régir les relations anglo-irakiennes tant que le mandat serait encore en vigueur, visait le règlement des rapports anglo-irakiens après la cessation du mandat. Il ne devait devenir opérant qu'avec l'entrée de l'Irak dans la Société des Nations.

On peut émettre à l'égard de ce traité les mêmes doutes que nous avons émis à l'égard des autres traités signés durant l'exercice du mandat, d'autant plus que ce traité n'est pas pleinement assimilable à ceux conclus durant le mandat, mais qu'il tend à régir les rapports entre l'Irak et la Grande-Bretagne après la fin de celui-ci. On invoquera vainement les précédents traités que l'Irak avait conclu avec le mandataire. Ces derniers avaient en général pour objet la reconnaissance du mandat, et la détermination des pouvoirs du mandataire pendant la durée du mandat. C'étaient des chartes du mandat. Bien plus, dans ces traités la sauvegarde des intérêts de l'Irak se trouvait sous la surveillance et la garantie de la Société des Nations. Dans le traité de 1930, rien de tout cela. Car, ce traité qui ne rentrera en vigueur qu'à la fin du mandat, a son champ d'action en dehors de celui-ci ; bien qu'il ait été conclu pendant le mandat. Il est vrai que là aussi, la Ligue a exercé un certain contrôle, lorsque le Conseil approuva la fin du mandat. Cependant, juridiquement, une chose demeure, c'est qu'un traité a été signé entre le mandataire et le pays sous mandat, pendant l'exercice du mandat et dont l'application échappe au contrôle de la Société des Nations. En droit, l'Irak territoire encore sous mandat en 1930, malgré son évolution politique et ses progrès incontestables, ne pouvait pas conclure des engagements, qui, son plein développement atteint, régleraient ses relations avec l'ex-mandataire.

Même si nous transportions la discussion sur le terrain du droit privé, pour rapprocher le mandat de la curatelle et « bien que les analogies que fournit le droit privé ne doivent, comme

le dit M. Stoyanowsky, être employées qu'avec les plus grandes précautions, s'agissant encore du droit international, on peut encore se demander en l'occurence si un mineur même émancipé, peut valablement signer l'engagement par lequel il entrera, sa majorité atteinte, dans telles relations contractuelles avec son tuteur, qui affecteraient matériellement son avenir » (2).

Et, si la capacité du territoire sous mandat est déterminée par des principes régissant le territoire, et dont le contrôle du Conseil en est la conséquence, on ne peut que contester la validité du traité de 1930, étant donné que la capacité du territoire sous mandat est conditionnée par le contrôle de la Ligue.

Il est vrai, que le Conseil a exercé ce contrôle lorsqu'il a examiné la compatibilité des clauses du traité de 1930 avec la notion d'Etat indépendant. Au cours des délibérations à la Commission Permanente des Mandats, les membres de cette dernière n'ont pas hésité à émettre des appréhensions qui cachent mal un blâme adressé à la Grande-Bretagne. Le président de la Commission Permanente des Mandats n'hésita pas à déclarer que « dans les clauses militaires du traité, la limite extrême qui ne peut être dépassée sans qu'il soit porté préjudice à l'indépendance même d'un Etat, d'après l'esprit même du Pacte, a été atteinte et peut-être même franchie » (3). Les explications de Sir Francis Humphrys que le maintien des forces britanniques a pour but de rendre effective l'alliance avec l'Irak, ne dissipèrent pas ces appréhensions. On émit des doutes sur la compatibilité du rôle de l'Angleterre dans la politique étrangère de l'Irak avec le statut d'Etat indépendant. On est allé même jusqu'à se poser la question de savoir si la Société des Nations devait ignorer la possibilité que l'Irak devienne un protectorat anglais après la fin du mandat, et si la Grande-Bretagne continuerait à contrôler le pays, après avoir liquidé le contrôle de la Ligue (4).

Cependant malgré ces réserves, la Commission Permanente des Mandats, dans son rapport spécial au Conseil, emploie une formule de compromis en déclarant : « Bien que certaines stipulations du traité d'alliance du 30 juin 1930 soient quelque peu

(2) Stoyanowsky : Le statut international de l'Irak. *Rev. gén. de Dr. Internat. public,* 1931, p. 336.
(3) C. P. M., procès-verbal, 21e session, p. 76.
(4) C. P. M., procès-verbal, 16e session, p. 138.

inusitées dans les accords de ce genre, les obligations assumées par l'Irak à l'égard de la Grande-Bretagne, n'empiètent pas explicitement sur l'indépendance du nouvel Etat. » Le Conseil paraît s'être rangé du côté de la Commission Permanente des Mandats en acceptant ses conclusions. Et, par sa résolution du 28 janvier 1932 mettant fin au mandat, il semble avoir reconnu implicitement que les dispositions de ce traité ne constituent pas un obstacle insurmontable à l'entrée de l'Irak dans la Société des Nations.

Quoi qu'il en soit, ce traité a été validé par la Société des Nations et c'est sur celui-ci qu'ont été fondés les rapports entre l'Irak et la Grande-Bretagne après la fin du mandat. Il nous faut donc étudier le traité du 30 juin 1930 pour savoir quels sont les nouveaux rapports existants entre l'Irak et l'Angleterre.

§ 1. — *Le traité du 30 juin 1930* (5)

Ce traité fut signé entre la Grande-Bretagne et le gouvernement irakien le 30 juin 1930. Sa ratification par le parlement irakien fut difficile à obtenir (6). La Société des Nations l'accepta comme ne portant pas atteinte aux droits souverains de l'Irak.

Ce traité qui s'intitule « traité d'alliance et d'amitié », réalise en réalité, plus qu'une alliance, car il renferme selon l'expression de M. Ch. Rousseau, « un certain nombre de dispositions insolites, voire troublantes » (7).

En effet, ce traité décide qu'il y aura « paix perpétuelle et amitié » entre les deux royaumes (art. 1er, al. 1er). Disposition tout a fait légitime qui ne peut que recevoir l'approbation unanime des membres de la Société des Nations et de tous les Etats, comme répondant à l'idéal commun et universel d'établir une paix durable et de favoriser le rapprochement des peuples. Mais l'alinéa 3 du même article, vient porter une atteinte grave à

(5) Voir le texte dans l'*Asie Française*, n° 282, août-septembre 1930, p. 256 et suiv.

(6) Lorsque le 16 novembre 1930, le traité fut soumis au Parlement irakien pour sa ratification, on y eut recours à la procédure d'exception, afin d'empêcher un examen sérieux et approfondi des clauses. Mais, en dépit de ces précautions, les débats durèrent pendant quatre heures à la Chambre des Députés et le traité fut ratifié à une majorité de 69 voix contre 13 et au Sénat à une majorité de 11 voix contre 5.

(7) Ch. Rousseau : ouv. cité, p. 79.

cette collaboration, et cela au détriment de l'Irak ; car, il prévoit qu'il y aura entre les deux royaumes « franche et entière consultation pour toute question qui pourrait affecter leurs intérêts communs ». En d'autres termes, qu'il y aura entre les H.P.C. une politique étrangère commune.

Cette disposition du traité, concernant une matière aussi importante que les affaires étrangères, n'aurait présenté aucun inconvénient si elle avait été insérée dans un traité entre deux Etats dont la puissance et les moyens d'action seraient équivalents. Mais, étant donné la faiblesse de l'Irak et de ses moyens d'action, en face de la Grande-Bretagne, surtout si on tient compte du colossal Empire britannique avec ses moyens d'action, d'investigation et de pression, on ne saurait douter l'empiètement que cette clause constitue sur l'indépendance de l'Irak. De ce fait, cette clause de l'article premier, sans tendre à faire de l'Irak purement et simplement un satellite de la Grande-Bretagne, donne tout au moins à celle-ci la haute-main sur la politique extérieure de l'Irak. Car en définitive, c'est l'Angleterre qui aura toujours le dernier mot.

Cependant, si cette disposition constitue une atteinte à la souveraineté de l'Irak, elle ne semble pas nuire à son indépendance. On peut même dire qu'elle donne à ce pays certains avantages, notamment, celui de recevoir les conseils d'une nation qui a une expérience séculaire en la matière. Cela, à condition bien entendu, que la Grande-Bretagne n'abuse pas de l'avantage que lui donne sa force. Malheureusement, cette disposition de l'article premier n'est pas isolée. D'autres dispositions du même traité viennent la compléter et en préciser le sens. L'article 4 décide qu'il y aura alliance défensive entre les H.P.C. en temps de guerre. Il stipule que « Si en dépit des dispositions de l'article 3 ci-dessus, l'une ou l'autre des H.P.C. était entraînée dans une guerre, l'autre partie devra, conformément aux dispositions de l'article 9 ci-dessous, lui venir immédiatement en aide ». Jusqu'ici il pourrait s'agir d'un traité d'alliance normale ; mais l'article 4 ajoute que « L'assistance de S. M. le roi de l'Irak dans le cas d'une guerre ou d'une menace imminente de guerre, consistera à donner à S. M. Britannique sur le territoire irakien toutes les facilités et assistance en son pouvoir, entre autre, l'usage des chemins de fer et des

rivières, des ports, des aérodromes et des moyens de communications » (art. 4, al. 2).

Cette clause met à la disposition du gouvernement britannique tout le territoire de l'Irak et ses moyens de communications.

Dans cette alliance défensive, le lion britannique se taille bien la part qui lui convient, tout en prenant soin d'éviter de heurter de front la Société des Nations, en mentionnant dans l'article 9 que ces dispositions ne doivent pas porter atteinte aux obligations qui incombent aux parties du fait du Pacte de la Société des Nations. L'Irak doit donc aider l'Angleterre par tous les moyens qui sont en son pouvoir pour assurer son triomphe, en retour de quoi, celle-ci lui promet son appui militaire.

Mais la Grande-Bretagne n'a pas jugé suffisant de s'en tenir là. Et, si toutes les dispositions précitées peuvent paraître sous un certain aspect, relativement justifiables, il n'en va pas de même des clauses de l'article 5 et de celles de l'annexe joint au traité, en vertu du même article et que l'article 6 déclare partie intégrante du traité ; elles donnent à la Grande-Bretagne des droits exorbitants. L'article 5 après avoir déclaré que le maintien de l'ordre intérieur et la défense extérieure incombent exclusivement à S. M. le roi d'Irak, stipule qu'afin de maintenir et de protéger « en toutes circonstances les communications essentielles à S. M. Britannique » et pour faciliter l'exécution des stipulations de l'article 4, « S. M. le roi d'Irak s'engage à accorder à S. M. Britannique pour la durée de l'alliance, des emplacements pour des bases aériennes, qui seront choisies par S. M. Britannique à Basrah et dans le voisinage de cette ville, et pour une base aérienne qui sera choisie par S. M. Britannique à l'ouest de l'Euphrate.

S. M. le roi d'Irak autorise encore S. M. Britannique à maintenir des troupes sur le territoire irakien, dans les localités ci-dessus mentionnées, conformément aux dispositions de l'annexe au présent traité ». L'annexe prévoit en outre, le maintien des forces britanniques à Hinaïdi et à Mossoul pour une durée de 5 ans à partir de l'entrée en vigueur du traité (annexe, § 1er, al. 2), et l'alinéa 4 du même annexe stipule que le roi d'Irak consent à accorder toutes facilités pour le passage des troupes britanniques par l'Irak, pour leur transport, le magasinage des

provisions et des équipements dont ces troupes auront besoin, chaque fois que S. M. Britannique le lui demandera.

Toutes ces dispositions assez troublantes, portent sans conteste une atteinte grave à la souveraineté territoriale de l'Irak. Car ,la souveraineté de l'Etat irakien ne s'étend pas aux territoires occupés par l'armée britannique. Ce qui limite ainsi la compétence territoriale de l'Irak.

La cession à bail des terrains destinés à l'aménagement des bases aériennes britanniques, ressemble étrangement aux concessions territoriales en Chine que les Chinois qualifient « traités inégaux ». Elle déguise mal l'emprise britannique sur les points stratégiques de l'Irak et le souci de l'Angleterre de garder le territoire de l'Irak comme un relai sur les grandes voies de communications impériales et une base toujours à la disposition de l'Empire.

Le maintien des troupes anglaises sur le territoire irakien est une occupation militaire, sans doute conventionnellement localisée, mais qui n'en est pas moins une occupation militaire, susceptible en cas de guerre de se généraliser. Et la formule de l'article 5 *in fine* suivant laquelle : « la présence de ces forces ne constituera en aucune façon une occupation et ne portera en aucun cas une atteinte à la souveraineté de l'Irak », ne change rien à la réalité des choses. En effet, le paragraphe premier de l'annexe dispose que le gouvernement britannique aura le droit de déterminer « de temps à autre » les forces qu'il maintiendrait sur le territoire irakien, après consultation du gouvernement de l'Irak. Le paragraphe 2 du même annexe stipule que les troupes anglaises continueront à jouir de tous les avantages dont ils ont bénéficié durant le mandat. Avantages qui consistaient dans les immunités et privilèges juridiques d'une part, et dans l'exemption fiscale d'autre part.

Le roi d'Irak s'engage à fournir des gardes spéciaux pour la défense des bases aériennes britanniques, et à faire voter les lois nécessaires à l'accomplissement de ces obligations (annexe, § 4).

L'instruction et l'équipement de l'armée irakienne seront identiques à ceux de l'armée britannique. La Grande-Bretagne fournira à l'Irak les instructeurs ou conseillers dont il aura besoin (annexe, § 5).

Etant donné les dispositions de l'article 5 *in fine*, les juristes

pourront, sans doute, discuter s'il y a véritablement une occupation militaire, ou simplement la présence d'une garnison étrangère. Mais, il n'en reste pas moins vrai que cette disposition ébranle fortement la notion classique de la souveraineté. Au fond, l'Angleterre semble bien avoir organisé en Irak un protectorat, d'un genre spécial, qui se rapproche le plus du protectorat théorique et de celui que l'Angleterre avait déjà pratiqué sur une grande échelle sur le littoral arabe du golfe persique. Ce qui semble confirmer ces suppositions, ce sont les dispositions de l'article 11 du traité qui déclarent que ledit traité est valable pour 25 ans, et stipulent qu'à tout moment après 20 ans les H.P.C. pourront, à la requête de l'une d'elles, conclure un nouveau traité qui devra prévoir le maintien continu et la protection en toutes circonstances des communications essentielles de S. M. Britannique (art. 11, al. 3).

D'après l'article 8, alinéa 2, « toutes les responsabilités incombant à S. M. Britannique du fait du mandat, cesseront et incomberont désormais à S. M. le roi de l'Irak ». Cette disposition consacre la cessation définitive du mandat qui, on peut le dire, est le seul avantage vraiment positif pour l'Irak. Car, nous l'avons vu, la fin du mandat coïncidait avec l'entrée de l'Irak dans la Société des Nations. De ce fait, l'Irak va pouvoir réclamer la plénitude des droits et des obligations de tout membre de la Ligue et défendre ses intérêts sur le même pied d'égalité avec les autres Etats, même contre la Grande-Bretagne.

L'Irak retire un autre avantage des dispositions des articles 10 et 11, alinéa 3, qui stipulent que pour toutes les questions relatives à l'interprétation de ce traité et à la conclusion du nouveau traité après vingt ans, en cas de non-entente entre les parties, la question sera portée devant le Conseil et tranchée suivant les dispositions du Pacte.

Cependant, malgré ces dispositions favorables qui sont plutôt d'ordre théorique, l'Irak ne tire pas du traité les avantages auxquels il aurait eu droit, tandis que l'Angleterre s'en est, par ce traité, libérée des charges du mandat, en gardant les bénéfices que celui-ci lui conférait. La rupture de tout lien de sujétion entre l'Irak et l'ex-mandataire risque d'être tout à fait théorique. Ce traité porte des atteintes graves à l'indépendance du nouvel Etat, atteintes d'autant plus graves que le contrôle international a disparu. Que la Société des Nations ait cru pou-

voir admettre ce traité, on ne peut lui faire grief. Mais il est très regrettable qu'elle n'a pas suggéré la modification de certaines de ses dispositions.

Il nous faut encore mentionner les charges financières assumées par l'Irak. On s'est demandé à la Commission Permanente des Mandats si l'Angleterre n'a pas imposé des charges trop lourdes à l'Irak et surtout en matière ferroviaire (8). Sir Francis Humphrys a pu apaiser ces appréhensions en déclarant que la part du gouvernement britannique dans la société anglo-irakienne ne représente pas un septième des frais supportés par l'Angleterre pour la création du réseau. Que l'arrangement relatif au port de Basrah a coûté un grand sacrifice à la Grande-Bretagne.

Quoi qu'il en soit, une nouvelle convention (9), signée à Bagdad le 30 mars 1936, est venue remplacer l'ancien accord relatif aux chemins de fer. Cette convention rédigée en six articles tend à l'aliénation totale et définitive de tous les droits que possède la Grande-Bretagne sur les chemins de fer, les terrains, et dans les fonds de réserve des chemins de fer, à l'Irak (art. 1er). Ce transfert aura lieu après le versement de 400.000 livres sterlings par l'Irak à S. M. Britannique ; versement qui doit s'effectuer dans le délai de 20 jours au plus tard, après l'entrée en vigueur de l'accord et après entente sur la constitution du Conseil d'administration. Celui-ci sera composé de cinq membres dont un sujet britannique, avec la présidence d'un ministre irakien (art. 2). Le Conseil administrera les chemins de fer pendant vingt ans. Durant cette période le budget des chemins de fer dépendra de celui de l'Etat (art. 3). L'article 4 réserve pendant ces vingt ans, les postes suivants à des sujets britanniques désignés par le gouvernement irakien, après consultation du gouvernement britannique : Directeur général, inspecteur général des transports, ingénieur en chef, ingénieur en chef adjoint, mécanicien en chef.

Enfin dès le transfert, toutes les charges financières des chemins de fer incomberont au gouvernement irakien (art. 5).

(8) D'après l'accord réalisé entre les deux gouvernements, l'Irak obtient la propriété légale du réseau qui sera exploité par une société irako-britannique. La part de l'Irak du capital était fixée à 10.908.025 sterlings et celle de la Grande-Bretagne à 10.037.500 sterlings (au pair). Cependant on reconnaît à l'Irak le droit de rachat à tout moment de la part britannique.

(9) Voir le texte dans la *Revue la Correspondance d'Orient*, n° 461, mai 1936, p. 227.

Cette convention a l'avantage de faire entrer le réseau dans la propriété nationale et de renforcer l'indépendance politique du pays en renforçant son indépendance financière. La réserve de certains postes principaux à des sujets britanniques ne réduit pas les avantages de l'accord.

§ 2. — *L'accord judiciaire du* 4 *mars* 1931 (10)

Cet accord devait remplacer l'accord judiciaire du 25 mars 1924. Il fut conclu le 4 mars 1931 et entra immédiatement en application. Il devait expirer à la fin du mandat.

Normalement nous aurions dû en placer l'étude dans notre première partie concernant la période du mandat. Mais, étant donné qu'il fut prolongé pour une durée de dix ans après la fin du mandat, et que c'est lui qui remplaça les Capitulations, nous avons cru plus logique d'en parler à cette place seulement, et après les rapports anglo-irakiens, parce que la sauvegarde des intérêts étrangers est assurée par des magistrats britanniques.

Cet accord pose en principe l'égalité des irakiens et des étrangers au point de vue judiciaire (art. 1er). Ce principe a pour condition l'emploi par le ministère de la Justice irakien de sept jurisconsultes anglais. L'Irak doit, en outre, s'attacher par contrat un conseiller judiciaire britannique, un président des cours de cassation et d'appel, et des présidents britanniques pour les tribunaux de première instance dans les villes de Bagdad, Basrah, Mossoul, Hila, Bahmbah et Karbouk, plus un juge pour assister les conseillers (art. 2).

On reconnaît aux prisonniers étrangers le droit de recevoir la visite de leur consul et aux plaideurs étrangers le droit à la traduction en anglais et en français au moins de toute la procédure (art. 3).

Dans les hypothèses où on avait coutume d'appliquer la législation d'un autre pays (statut personnel des étrangers, certaines affaires civiles et commerciales) cette législation serait appliquée conformément au droit international privé (art. 4).

Enfin, le tribunal civil a une compétence de principe pour tout ce qui a trait au statut personnel des étrangers. Seulement, le consul ou un représentant du consulat étranger intéressé peut être invité à donner son avis en qualité d'expert.

(10) Voir le texte dans l'*Asie Française*, n° 286, janvier 1931, p. 13 et suiv.

Tel est l'accord qui, en la forme, semble plus respectueux de la souveraineté irakienne que celui de 1924, mais qui, au fond, ne fait que changer la situation en faveur de l'Angleterre et non de l'Irak. Il a remplacé la juridiction étrangère par la juridiction anglaise, en même temps qu'il a permis à la Grande-Bretagne de renforcer ses positions en augmentant le nombre des magistrats britanniques et en consolidant leur situation.

Le rapport du représentant britannique au Conseil en dit long à ce sujet. Le rapporteur indique que « l'établissement en Irak d'un régime judiciaire égal pour tous indique que l'emploi des jurisconsultes britanniques est destiné à donner aux étrangers en Irak une garantie suffisante contre une mauvaise administration de la justice » (11). Et, après avoir indiqué les postes qui seront occupés par des magistrats britanniques en Irak, aux termes de l'article 11, le rapporteur ajoute : « En fait, cet article placera l'élément britannique de la magistrature dans une situation plus solide que celle dont il jouit aux termes de l'accord en vigueur. » Ensuite, le rapporteur fait ressortir l'importance des postes confiés aux magistrats britanniques et les avantages que les étrangers retireront de cet accord.

Section II. — Les rapports de l'Irak et de la Société des Nations ou de l'Irak avec les Etats membres de la Société des Nations

Avec la cessation du mandat, les rapports entre l'Irak et la Société des Nations se sont transformés de rapports de contrôle et de subordination, en rapports d'égalité avec les autres membres de la Ligue. Ces nouveaux rapports entre l'Irak et la Société des Nations ou ses membres, ne résultent pas de ce que l'Irak avait été un territoire sous mandat, mais du fait de l'admission du nouvel Etat dans la Société des Nations. Cette admission pose l'Irak comme un Etat dans le sens plein du mot. Elle lui vaut la reconnaissance par tous les Etats membres de la Ligue. Cette reconnaissence du nouvel Etat revêt ici la forme collective et non pas la forme individuelle. Tous les Etats membres de la Société des Nations reconnaissent l'Irak comme un

(11) *Journal Officiel de la S.D.N.*, novembre 1930, annexe p. 1945.

Etat, en l'admettant comme membre de la Ligue, sur le même pied d'égalité qu'eux-mêmes. C'est une reconnaissance *de jure*.

Cependant, il ne faut pas exagérer cette admission de l'Irak dans la Ligue. L'Irak quoiqu'il soit reconnu comme Etat, n'est reconnu que comme un Etat de seconde zone, un Etat qui ne l'est pas encore complètement. Le contrôle international établi par la Société des Nations sur l'Irak sous mandat et qui aurait dû s'évanouir complètement, n'est, et il faut le regretter profondément, que rétabli sous d'autres formes, notamment sous celle de la protection des minorités. Il est vrai que l'engagement contracté par l'Irak de protéger les minorités n'est qu'un engagement international auquel plusieurs Etats sont soumis et qui par conséquent ne peut en aucun cas influer sur sa qualité d'Etat membre de la Société des Nations. Mais, il n'en est pas moins vrai, que c'est un des engagements dont l'Irak ne peut se dégager et qu'il ne peut davantage modifier sans l'assentiment du Conseil. Or, c'est là le rétablissement sous une autre forme du contrôle international. Car, en vertu du statut des minorités, tout membre de la Société des Nations va pouvoir signaler au Conseil toute infraction ou danger d'infraction au statut. En outre, la protection des minorités donne à ces dernières le droit de présenter des pétitions à la Société des Nations et même le droit de citer l'Irak devant la Cour Permanente de Justice internationale de La Haye, à la condition toutefois, qu'elles trouvent un Etat qui parlera pour elles. L'Irak doit reconnaître la compétence de la Cour dont la décision est définitive et sans appel. Or, ce droit reconnu aux minorités va permettre à tout Etat membre de la Société des Nations et même à un Etat non membre de la Ligue, d'intervenir dans les affaires intérieures de l'Irak. Ce qui est une chose très grave et dangereuse pour l'indépendance du nouvel Etat.

Si on ajoute à cela les obligations auxquelles l'Irak a été obligé de souscrire et que nous avons déjà eues l'occasion d'analyser, les rapports de ce pays avec la Société des Nations n'ont pas subi de grandes modifications. Seulement, au lieu d'être des rapports indirects supposant l'intermédiaire d'un mandataire, ils sont devenus des rapports directs.

Section III. — Les rapports de l'Irak avec les Etats non membres de la Société des Nations.

Les rapports entre l'Irak et les Etats tiers qui ne sont pas membre de la Société des Nations ne sont pas sujets à modifications après la cessation du mandat. Ces rapports seront régis par le droit commun international dans la mesure où, bien entendu, ces Etats auront reconnu l'Irak. Certains Etats ont déjà reconnu l'Irak, soit implicitement, soit explicitement pendant la durée du mandat. Cette reconnaissance est régulière et n'est pas faite par anticipation comme on pourrait être porté à le croire. En effet, par l'alinéa 4 de l'article 22 l'Irak était considéré comme un Etat en puissance, c'est-à-dire à l'état latent d'une nation non encore complètement organisée.

L'Irak s'est transformé en Etat à mesure que le transfert des pouvoirs fait à son profit par le mandataire le lui permettait.

Quoiqu'il en soit, l'Irak a une personnalité internationale depuis la cessation du mandat. Les Etats qui ne l'ont pas encore reconnu et ne sont pas membres de la Société des Nations, doivent le reconnaître pour pouvoir entretenir avec lui des rapports normaux.

Cette personnalité internationale de l'Irak s'est affirmée de plus en plus après la cessation du mandat. Outre les accords conclus avec l'Angleterre, l'Irak a signé des traités qui sont de grande importance et que pour cette raison nous ne pouvons pas passer sous silence.

Le premier c'est un traité d'alliance défensive conclu au début de 1936 entre l'Irak, la Turquie, la Perse et l'Afganistan. Ce traité qu'on s'est plu à appeler « Le Locarno oriental » venait augmenter les garanties de l'indépendance de l'Irak, à côté de la garantie de la Société des Nations et de celle de l'Alliance avec la Grande-Bretagne. Il assure, en outre, à l'Irak l'amitié de ses voisins.

Le second traité qu'on a appelé « Le Pacte arabe » fut signé à Bagdad le 2 avril 1936 entre l'Irak d'une part et l'Arabie-Saoudite d'autre part, par conséquent entre deux Etats arabes (12).

(12) Voir le texte dans la *Correspondance d'Orient*, n° 461, mai 1936, p. 224 et suiv.

Etant donné l'importance de ce document pour l'Irak et peut-être même pour les autres territoires sous mandat A, nous devons l'analyser, car il nous aide à comprendre la véritable situation de l'Irak.

Ce qui frappe dans ce pacte, c'est avant tout son caractère purement national ; nous voulons dire que c'est un traité ouvert à tous les Etats arabes et exclusivement à eux ; car seuls les Etats arabes peuvent y adhérer. C'est donc un accord national conclu non seulement pour le présent, mais aussi pour l'avenir. En effet, d'après l'article 1°, aucun accord nouveau avec un Etat étranger au Pacte ne peut être conclu par un membre du pacte, sans l'approbation de tous les autres membres (art. 1°). Ainsi, une politique extérieure commune doit être suivie par l'Irak et les autres signataires du traité. L'Irak doit soumettre même ses relations avec la Grande-Bretagne à l'approbation des autres membres du Pacte. Il est vrai que l'article 9 fait la réserve que « ce pacte ne contient rien de contraire aux droits et engagements de l'Irak » envers l'Angleterre. Mais il n'en est pas moins vrai que si la Grande-Bretagne conserve par cette disposition les privilèges qu'elle s'était réservés, les autres dispositions du traité, sans les anihiler complètement, en réduisent du moins la portée et les effets. Et, en matière de politique extérieure, l'Irak n'aura plus envers l'Angleterre qu'une attitude déférente envers une puissance amie et alliée. Car, il est obligé désormais de suivre une politique commune avec les autres Etats arabes. Les agents diplomatiques et militaires de chacune des parties signataires peuvent représenter toutes les autres (art. 8). Bien plus, le traité ne se contente pas d'une politique extérieure commune et d'une représentation diplomatique commune, mais il stipule une assistance politique et militaire entre les signataires contre toute agression étrangère (art. 3 et 4).

Le traité étend aussi la communauté aux affaires intérieures des parties contractantes. Les signataires doivent s'aider les uns les autres à mâter toute révolte intérieure (art. 5). Ainsi chaque partie va pouvoir, sur demande, intervenir manu militari pour réprimer une révolution sur le territoire de l'autre. L'enseignement civil ainsi que l'enseignement militaire seront unifiés dans tous les Etats signataires.

L'article 12 prévoit une politique économique commune qui fera l'objet d'accords spéciaux.

Enfin, l'article 7 invite les Etats arabes indépendants, il s'agit du Yémen, d'adhérer au pacte.

Toutes ces dispositions du pacte apparaissent comme les éléments essentiels d'une confédération. Nous dirons même plus qu'une confédération si l'on tient compte des paroles prononcées par S. M. Ibn Saoud à l'occasion de la ratification du traité, qui est dit-il « une base solide sur laquelle s'appuieront les Arabes dans leur unité et leur solidarité ».

CONCLUSION

Nous avons essayé de dégager tout au long de notre étude le vrai caractère du mandat A et spécialement du mandat anglais sur l'Irak. Nous avons montré que les Alliés n'ont vu d'abord dans la dislocation de l'Empire ottoman qu'une occasion d'agrandir leur domaine colonial. L'institution du mandat, innovation dans le droit des gens, malgré son apparence humanitaire, qui lui vient de ce qu'elle est conçue dans l'intérêt des populations indigènes, nous est apparue dans l'article 22 du Pacte comme une variante du régime colonial.

La Grande-Bretagne trouvait ainsi l'occasion de renforcer sa politique traditionnelle. L'Irak apparaissait comme un chaînon de plus sur la fameuse route impériale. Son occupation lui paraissait une nécessité. Le mandat lui conféra le titre juridique. Or, comme l'écrivait l'Aga Khan en 1920 « Une chose est certaine : les habitants de la Mésopotamie ne se relèveront jamais tant que leur pays sera plein de soldats britanniques et indiens. Qu'ils se calment ou non, ce n'est pas le devoir, ni de la Grande-Bretagne, ni de l'Inde, d'imposer des systèmes étrangers à un peuple, qu'elles ont prétendu sauver, qui leur a montré qu'il veut maintenant qu'on le laisse tranquille et qui se bat pour ce qu'il croit être sa liberté » (1).

Cependant, nous avons vu qu l'Angleterre continua d'imposer sa domination. Et, malgré qu'elle n'a pas donné suite au projet de mandat sur l'Irak, elle n'en continua pas moins à se considérer et à être considérée par la Société des Nations comme la Puissance à qui l'Irak était confié. Ce que l'Angleterre a fait, c'est seulement de retarder jusqu'en 1924 le moment où son mandat reçu du Conseil Suprême et accepté par elle, a été défini par la Société des Nations. Elle a voulu, avant que la

(1) Lettre ouverte de l'Aga Khan au « *Times* » sur la politique britannique en Asie moyenne et en Mésopotamie. (*L'Asie Française*, n° 187, décembre 1920.)

Société des Nations en détermine le détail, préciser le régime intérieur de l'Irak. Nous avons vu que pour cela, elle a fait voté une constitution et a signé avec l'Irak un traité. La constitution proclamait l'Irak un Etat libre et indépendant. Le traité avec les accords subsidiaires réglaient les relations de l'Angleterre en tant que Puissance mandataire avec l'Irak. Ces derniers instruments réduisaient considérablement l'indépendance proclamée par la constitution. L'Irak était indépendant en droit mais non en fait. Son roi que le droit armait de pouvoirs considérables, la force l'obligeait à des servitures graves du fait du mandat. Supposer ces servitudes non établies dans l'intérêt de l'Angleterre, mais dans le but d'aider l'Irak et de garantir les droits des tiers, c'est se méprendre sur la réalité. Car, si au point de vue théorique la mission du mandataire doit se traduire par des aides et des conseils, au point de vue pratique, elle se traduit par des ordres et des commandements ; de sorte que, c'est le mandataire qui administre le territoire sous mandat, alors que le gouvernement de ce dernier n'est qu'un exécuteur de volontés étrangères.

Nous avons vu que la Société des Nations n'a fait que consacrer ces accords, conformes d'ailleurs aux principes de l'article 22. De ce fait, la Grande-Bretagne au lieu d'assumer envers la Ligue la responsabilité de créer un régime, comme ce fut le cas pour la Syrie et la Palestine, elle a assumé la responsabilité de faire fonctionner un régime qu'elle avait déjà créé.

Qu'elle fut la cause de cette volte-face de l'Angleterre ? On est tenté de la chercher dans le fait que l'Irak n'a pas accepté le mandat et contre lequel il s'est soulevé. Mais aucun des territoires sous mandat A, n'a accepté le mandat qui lui était imposé. En Syrie et en Palestine, l'opposition a été aussi forte et les soulèvements aussi sanglants qu'en Irak. La seule explication plausible, c'est le caractère spécial des intérêts de la Grande-Bretagne en Irak. En effet, ces intérêts sont plutôt d'ordre stratégique et économique que politique. La valeur stratégique de l'Irak réside dans sa situation géographique. Grâce à l'aviation ce pays a récupéré aujour'hui son ancienne importance de pays de transit, que la voie maritime du Canal de Suez avait effacé pour un certain temps. Or, les villes de Bagdad et de Basrah sont les étapes de la ligne aérienne Londres-Karachi, via le Caire qui est desservie par la « Société Impérial Airways

Ltd ». Un service de transports automibiles transdésertique, « le Nairn Eastern Transport Cie » complète ces communications aériennes vers l'Inde. L'Irak aboutit aussi au golfe Persique, étape sur la voie maritime des Indes. Les produits pétrolifères de « l'Anglo-Persian Oil Cie » sont aussi expédiés du golfe Persique en bateaux-citernes vers l'Egypte et l'Angleterre. Enfin, il ne faut pas oublier le rail qui doit relier Haïffa à Bagdad. Les montagnes de la région de Mossoul peuvent aussi jouer, en cas de besoin, un rôle tant offensif que défensif par rapport au Caucase soviétique. Car, l'Irak domine les passages terrestres vers le Lac d'Ourmiak (par Ravandouz) et vers le lac Van (par Ahmadia-Djoulamerk). Il faut ajouter à cela les préoccupations de défense des gisements pétrolifères de Mossoul et de Bakou, devenus vulnérables à cause du développement de l'aviation.

Economiquement, l'Irak produit le pétrole et le coton, matières si importantes pour l'Angleterre.

Il ne faut pas oublier, qu'outre toutes ces considérations stratégiques et économiques, une considération politique de grande importance pour la situation internationale dans le Moyen-Orient, et dont une diplomatie avisée se servirait merveilleusement, c'est le partage actuel des régions kurdes entre l'Irak, la Turquie et la Perse. En outre, l'Irak se plaçait sur le même plan que Mascate, Bahrein et Koweit.

Toutes ces raisons nous expliquent pourquoi l'Angleterre avait abandonné la procédure normale du mandat pour la remplacer par un traité. Faut-il aussi observer que le personnel politique qui a assisté l'Irak pendant le mandat anglais était composé de spécialistes des affaires du golfe Persique. Sir Percy Cox, premier Haut-Commissaire britannique en Irak était un ancien résident à Bouchir. Ses successeurs Sir Henry Dobbs et Sir Francis Humphrys étaient tous les deux des ministres à Caboul.

Pour concilier les intérêts de l'Empire et le nationalisme arabe naissant, l'Angleterre a donc eu recours à la formule de compromis du traité. Ce traité remplaça la charte du mandat. Cette procédure s'est révélée beaucoup plus efficace que l'autre, comme nous avons eu l'occasion de le voir. Le droit du contrôle de la Grande-Bretagne en sa qualité de mandataire, tout en étant assez efficace, fut assez restreint. Le Haut-Commissai-

re ou ses collaborateurs, au lieu de se charger d'apposer partout leur visa, comme tel est le cas dans les autres mandats A, se contentèrent d'agir seulement sur le gouvernement de Bagdad. Et cela, seulement par l'autorité politique générale, car aucun texte formel n'imposait le visa du Haut-Commissaire sur les actes du gouvernement irakien.

Cependant, la conciliation des intérêts britanniques et du nationalisme arabe fut difficile à réaliser. L'Angleterre s'y est employée de toutes ses forces. Elle commença par céder aux autorités locales nombre de compétences nécessaires à l'exercice de la fonction publique. Cette cession est allée toujours croissante jusqu'au traité de 1930 et à la fin du mandat. Cette augmentation progressive des pouvoirs du gouvernement national est d'ailleurs incluse dans la notion même du mandat.

Nous avons vu en analysant le traité de 1930, que la Grande-Bretagne s'est réservée des droits exorbitants et exclusifs, et semble sinon méconnaître, du moins faire bon marché du principe de la gratuité du mandat. Le mandat paraît n'être gratuit que tant qu'il dure, si gratuité existe, mais la récompense qui attend l'ex-mandataire à l'expiration du mandat, ferait de l'acceptation de celui-ci un « placement bien conditionné ».

Et, si le système des mandats est un compromis comme on l'a pensé, l'Irak en a subi les conséquences même après la fin du mandat ; de sorte que, le système des mandats a eu un résultat tout autre que celui qu'on s'était initialement proposé, l'indépendance. On n'a pas hésité à dire que le régime du mandat a pour résultat d'enfanter un protectorat. M. Ch. Rousseau avait raison de dire « Ce ne serait vraiment pas la peine d'avoir établi un régime des mandats, pour en arriver à ressusciter à son expiration un régime de protectorat, qui, quels qu'en soient les mérites, ne représente tout de même dans la technique juridique coloniale qu'un procédé inférieur au système du mandat » (2).

Nous avons essayé de montrer que la situation de l'Irak, si elle se rapproche d'un protectorat de droit, ne l'est nullement des protectorats de fait. Le protectorat de fait est celui où « les relations entre protecteur et protégé s'appuyent sur un traité taillé sur mesure par la soi-disant égale et commune volonté

(2) Ch. Rousseau : ouv. cité, p. 80.

des parties » (3). Or. tel n'est précisément pas le cas de l'Irak. En droit, le protectorat est fondé sur un traité conclu entre deux Etats et aux termes duquel l'un d'eux limite sa souveraineté en faveur de l'autre. Or, tel n'en est pas encore la situation de l'Irak : car, lorsqu'il a conclu le traité, malgré les formules retentissantes du préambule, il n'était pas sur un pied d'égalité avec l'Angleterre ; étant encore sous son mandat. Mais depuis la fin du mandat et l'entrée de l'Irak dans la société des Nations, la situation a changé. Il est certain que les relations entre l'Angleterre et l'Irak sont régis par le traité du 30 juin 1930. Au fond, il est très difficile de déterminer ces rapports avec précision. Les derniers actes internationaux de l'Irak et particulièrement le pacte arabe nous l'ont assez montré. Peut-être objectera-t-on que ce pacte n'est que l'exécution des volontés britanniques et que l'Arabie Séoudite aussi bien que l'Irak est sous l'emprise britannique. Il n'en est rien ; et l'Arabie Séoudite est soustraite à toute emprise étrangère, comme le dit M. Antoine Zischka « Ibn Séoud semble avoir plus de chances qu'un organisme compliqué géré par Londres » (4). Mais il est possible que la nation britannique se rapproche de plus en plus de la nation arabe et l'aide à former son unité, afin d'obtenir d'elle un appui et une collaboration sincère. On ne peut pas dire non plus que l'Irak a conclu ce traité en allant contre le désir de la Grande-Bretagne, mais il a eu au moins son assentiment tacite.

Quoiqu'il en soit, la situation de l'Irak est celle d'un protectorat si l'on veut, mais non pas d'un protectorat classique, mais d'un protectorat spécial que l'Angleterre a pratiqué à grande échelle sur le littoral arabe du Golfe Persique. Protectorat par lequel, l'Angleterre s'engage à garantir l'Etat protégé contre toute agression extérieure, en échange de quoi, celui-ci garantit à l'Angleterre de ne pas s'allier à un autre Etat qui est hostile à celle-ci et de ne pas contrecarrer les intérêts de l'Empire, et cela, en la consultant dans sa politique extérieure. Tel est le cas des Emirats arabes de Mascat, Bahrein et Koweit qui sont tous sous le protectorat anglais. Le but de l'Angleterre en établissant de tels protectorats était de s'assurer la sécurité de la route des Indes. Son installation en Irak n'avait pas d'au-

(3) Blondel : ouv. cité, p. 617.
(4) Antoine Zischka : Ibn Séoud, roi de l'Arabie. Paris, 1934.

tre but que celui d'assurer la sécurité de sa fameuse route impériale. Cela ressort de l'article II alinéa 2 du traité de 1930 qui stipule qu' « à tout moment après 20 ans les H.P.C. pourront à la requête de l'une d'entre elle, conclure un nouveau traité qui devra prévoir le maintien continu et la protection en toute circonstance des communications essentielles de S. M. Britannique » et de l'article 5 du même traité qui stipule que « le maintien permanent et la protection en toutes circonstances des communications essentielles de S. M. Britannique est de l'intérêt commun des H.P.C. ».

Or, l'Angleterre a constamment cherché à ramener l'Irak vers ce système qui lui a si bien réussi sur le littoral Est de l'Arabie et qu'elle est en train de pratiquer aujourd'hui en Egypte ; système que nous avons appelé protectorat spécial, faute d'une expression dans le langage juridique, et que la Grande-Bretagne appelle « traité d'alliance et d'amitié ». Par ce moyen l'Angleterre est arrivée à réduire ses dépenses, libérer l'Irak de toute servitude et tout contrôle international, tout en profitant du mandat pour se faire attribuer certains avantages d'ordre politique et militaire, jugés conformes aux intérêts de l'Empire : avantages qu'elle n'a pas pu obtenir dans les autres protectorats du golfe Persique. En échange de cela, la Grande-Bretagne a offert à l'Irak la garantie de son indépendance par son alliance.

Concluons donc, que le mandat A n'a pas atteint le but qu'on lui avait assigné. Dans tout le système des mandats, l'intérêt du mandataire a été pris en considération avant l'intérêt du territoire sous mandat, la Société des Nations ne pouvant que s'incliner devant les volontés de ses membres tout puissants au risque de ses jours. Chacun des mandataires se comporta dans le territoire confié à lui selon ses intérêts propres, et le cas de l'Irak n'est qu'une illustration de cette attitude. L'irak, étant donné que les intérêts du mandataire étaient circonscrits, a eu l'avantage d'obtenir de ce fait, ce statut spécial, qui est sans contredit plus favorable que celui du mandat, et qui le rapproche de beaucoup du statut des Etats les plus indépendants.

Vu :

Strasbourg, le 12 février 1937.

Le Président de la Thèse,

R. REDSLOB.

Vu :

Strasbourg, le 13 février 1937.

Le Doyen de la Faculté :

J. DUQUESNE.

Vu et permis d'imprimer :

Strasbourg, le 15 février 1937.

Le Recteur de l'Académie,
Président du Conseil de l'Université,

J. DRESCH.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux.

Bentwitch (Norman). — Le système des Mandats (Académie de Droit international. Recueil des Cours T 29, 1929, p. 119 et suiv.).

Chevallier (Jean-Jacques). — L'évolution de l'Empire britannique, Paris 1930.

Devaux (Jean). — Traité élémentaire de Droit International public, Paris 1935.

Diéna (Giulio). — Les mandats internationaux (Acad. de Dr. Int. Rec. des Cours, T 5 (1924 IV), p. 215 et suiv.

Fauchille (Paul). — Traité de Droit International public. T I, 1re et 2e partie. Paris 1922-1925.

Johannes Stoye. — L'Angleterre dans le monde (trad. Bénouville) Paris 1935.

Jung (Eugène). — La Révolte arabe, 2 volumes, Paris 1925.

Krajewski (Léon). — La création du royaume du Hedjaz (Revue politique et parlementaire, 10 avril 1926, p. 441 et suiv.).

— Le Nejd et les Wahabites (Rev. politique et parlementaire, 10 avril 1926, p. 105 et suiv.).

Kuriy'Adib (Victor A.). — L'évolution du mandat A (article 22 du Pacte de la Société des Nations) thèse Paris 1927.

Le Fur (Louis) et Chaklaver (Georges). — Recueil des textes de Droit International Public, Paris 1928.

Mancini (Pasquale-Stanislao). — Della nationalità come fondamenti del diritto delle genti. 1854.

Mestre (Achille). — Le protectorat catholique de la France en Orient (Revue pol. et parlem. 1924 T III, p. 368 et suiv.).

Millot (Albert). — Contribution à l'étude des mandats internationaux. Thèse Paris 1924.

Pic. — Le régime des mandats d'après le traité de Versailles (Revue générale de Droit Internat. public 1923, p. 321).

Redslob (Robert). — Théorie de la Société des Nations, Paris 1927.

— Le principe des nationalités. Paris 1930.

Rolin (Henri). — La pratique des mandats (Acad. de Dr. Internat. Recueil des Cours T. 19 (1927-IV), p. 543.

ROUSSEAU (Charles). — La cessation du mandat international (Rev. pol. et parlem. mars 1932, p. 65 et suiv.).
SCELLE (Georges). — Précis du Droit des gens. Paris 1932. T. I.
STOYANOWSKY (Y.). — Théorie générale des mandats internationaux. Thèse Paris 1925.
VAN REES. — Les mandats internationaux 2 vol. Paris 1927.
VERDROSS (Alfred). — Les fondements du droit international (Acad. de Dr. Internat. Rec. des Cours T. 16 (1927-I), p. 251 et suiv.).
ZISCHKA (Antoine). — Ibn Séoud, roi de l'Arabie, Paris 1934.

Ouvrages spéciaux.

BLONDEL (André). — La cessation des mandats et le cas de l'Irak (Rev. génér. de Dr. Internat. public, 1932 p. 614 et suiv.).
DJÉROUDI (Chafik). — Application des mandats internationaux à l'Irak. Thèse Toulouse 1934.
EL. GAMMAL (Abdel Halim). — La fin des mandats internationaux et l'expérience irakienne. Thèse Dijon 1932.
FROIDEVAUX (Henri). — L'élévation de l'Emir Fayçal au trône de l'Irak et les embarras de l'Angleterre dans l'Asie antérieure. (L'Asie Française, n° 195, septembre-octobre 1921).
— L'Irak devant la Société des Nations. (L'Asie Française n° 244, octobre-novembre 1926, p. 313 et suiv.).
HOOPER (Ch. A.). — L'Irak et la Société des Nations. Application à l'Irak des dispositions de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations. Paris, 1928.
LE FUR (Louis). — L'affaire de Mossoul (Revue génér. de Dr. Internat public. 1926, p. 60 et suiv. et p. 209 et suiv.).
MILLOT (Albert). — Le mandat anglais sur l'Irak (Rev. Gén. de Dr. Internat. public 1925 p. 79 et suiv.).
MOSCATO (A.). — I rapporti fra la Grand'Bretagna e l'Irak (Rivista di Diritto Internationale anno XX (1929 fasc. I), p. 548 et suiv.).
NIKITINE (B.). — Quelques observations sur la question de Mossoul (L'Asie Française, mars 1924).
— L'Irak (Notes politico-économiques dans Mémoires et Documents de la Société d'Etudes et d'Informations économiques. Novembre 1932, p. 614 et suiv.).
NOLDE (Baron E.). — L'Irak, Origines historiques et situation internationale. Thèse Paris 1934.
POIDEBARD (A.). — Mossoul et la route des Indes (Supplément de l'Asie Française, mai 1923).
STOYANOWSKY (Y.). — Le statut international de l'Irak. (Rev. génér. de Dr. Internat. public 1931, p. 295 et suiv.
SWAÏDI (Neji). — Irak (Article Irak dans le Dictionnaire diplomatique de A. F. Frangulis).

Documents.

Traité de Versailles, 28 juin 1919.
Traité de Sèvres, 10 août 1919.
Traité de Lausanne, 24 juillet 1923.
Académie de Droit Internationale. Recueil des Cours.
Journal Officiel de la Société des Nations.
Procès-verbaux de la Commission Permanente des Mandats et leurs annexes.
Recueil des traités de la Société des Nations.
Résumé mensuel des travaux de la Société des Nations.
Spécial Report his Majesty's Governement in the United Kingdon of Great Britain and Northen Ireland, to the council of the League of nations on the administration of « Iraq » for the Yeard 1930.

Revues.

Asie Française (1) *et Suppléments.*
Correspondance d'Orient (*la*).
Europe Nouvelle (*l'*).
Revue des Deux-Mondes.
Revue de Droit International Public.
Revue générale de Droit International Public.
Revue politique et parlementaire.

Journaux.

Al Ahrar (arabe) Beyrouth.
Le Temps.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

AVANT-PROPOS. 7

INTRODUCTION. — *Les visées de l'Angleterre et de la France sur les régions arabes de l'Empire ottoman*.... 9

I. — Les accords de la période 1914-1918 11

1° L'accord anglo-arabe de janvier 1916..... 13

2° L'accord Sykes-Picot du 11 mai 1916..... 15

II. — Les accords franco-anglais de la période 1918-1920. 19

1° L'accord anglo-français du 15 septembre 1919... 19

2° L'accord de San-Rémo du 25 avril 1920..... 20

PREMIERE PARTIE

LE MANDAT ANGLAIS SUR L'IRAK

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE. — *Le système du mandat international* 23

SECTION I. — L'origine du mandat international..... 23

SECTION II. — La notion du mandat A d'après l'article 22 du Pacte de la Société des Nations..... 25

SECTION III. — La nature juridique du mandat A et la valeur du système du mandat international... 32

SECTION IV. — La distribution des mandats A 36

CHAPITRE PREMIER. — *L'établissement du mandat anglais sur l'Irak* 41

SECTION I. — L'occupation militaire de l'Irak, l'administration directe par l'autorité occupante et l'établissement d'un gouvernement provisoire 41

SECTION II. — Création d'un gouvernement national.... 45

CHAPITRE II. — *Historique des actes organiques du mandat irakien* (1922-1927) 52

Pages

SECTION I. — Le traité du 10 octobre 1922, les accords subsidiaires et le Statut Organique..... 52

SECTION II. — La ratification du traité du 10 octobre 1922 et des accords subsidiaires par la Société des Nations 56

SECTION III. — L'affaire de Mossoul et le traité du 13 janvier 1926 61

§ 1. L'affaire de Mossoul 61

§ 2. Le traité anglo-irakien du 13 janvier 1926..... 64

CHAPITRE III. — *Le statut de l'Irak sous mandat*..... 66

SECTION I. — Le principe du statut 66

SECTION II. — Les organes du gouvernement..... 66

SECTION III. — Le gouvernement intérieur 68

SECTION IV. — Les relations internationales 77

§ 1. La conclusion des traités 79

§ 2. La représentation diplomatique 85

§ 3. La nationalité irakienne et la protection diplomatique. 88

SECTION V. — La nature juridique du régime..... 90

CHAPITRE IV. — *Le traité non ratifié du 14 décembre 1927 et les préliminaires au traité du 30 juin 1930*.... 100

DEUXIEME PARTIE

L'IRAK, ÉTAT INDÉPENDANT

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE. — *La cessation du mandat international* 107

SECTION I. — Les différentes modes possibles de cessation du mandat international 108

SECTION II. — Les autorités compétentes pour demander et prononcer la cessation du mandat international 110

SECTION III. — Les conditions de cessation du mandat international 112

CHAPITRE PREMIER. — *La fin du mandat anglais sur l'Irak*.. 117

SECTION I. — La réalisation des conditions de cessation du mandat international en Irak..... 117

Pages

SECTION II. — L'admission de l'Irak dans la Société des Nations 121

SECTION III. — Les obligations assumées par l'Irak par suite de son admission dans la Société des Nations 124

CHAPITRE II. — *Le statut de l'Irak, Etat indépendant*..... 133

SECTION I. — Les rapports entre l'Irak et l'Angleterre.. 133

§ 1. Le traité du 30 juin 1930..... 136

§ 2. L'accord judiciaire du 4 mars 1931..... 142

SECTION II. — Les rapports de l'Irak et de la Société des Nations ou de l'Irak avec les Etats membres de la Société des Nations 143

SECTION III. — Les rapports de l'Irak avec les Etats non-membres de la Société des Nations..... 145

CONCLUSION 148

BIBLIOGRAPHIE 155

LES PRESSES MODERNES, 96, Galerie Beaujolais, Palais-Royal.